

MINISTERIO DE  
EDUCACION

1993

**DERECHO A  
LA EDUCACION**





SEMINARIO

**"DERECHO A LA  
EDUCACION"  
1993**

MINISTERIO DE EDUCACION  
CHILE

"DERECHO A LA EDUCACION"

Publicado por  
MINISTERIO DE EDUCACION - CHILE

Registro N° 89.419

Editor  
GRACIELA ORTEGA

Diagramación  
LITOGRAFIA VALENTE

Impresión  
LITOGRAFIA VALENTE

Santiago, Chile  
Enero 1994

## PRESENTACION

*El Derecho a la Educación fue el tema que congregó -- por iniciativa del Ministerio de Educación -- a expertos de variadas concepciones en septiembre de 1993.*

*Ellos intentaron, en primer lugar, definir el concepto. ¿Se trata simplemente de la posibilidad de cada niño en Chile de acceder a un banco en una sala de clases? ¿O el tema se traslada más bien al tipo y calidad de enseñanza que ellos reciben en la más de diez mil escuelas y liceos de país ?*

*y ¿cómo enfrentar las discriminaciones nuevas que han surgido en años recientes, respecto a las adolescentes embarazadas, los drogadictos o los niños con SIDA? ¿Que caminos puede seguir la familia cuando, por una u otra razón, siente que el derecho a la educación de sus hijos no está siendo respetado? ¿Corresponde al Estado jugar un rol en esas circunstancias? ¿Cómo enfrentar el tema de la deserción escolar? ¿Qué respuestas pedagógicas se ofrecen a los alumnos que no logran los rendimientos o comportamientos esperados? ¿Qué contribución ha cabido a la enseñanza particular en la promoción del derecho a la educación?*

*A todas estas interrogantes se intentó dar respuesta en el Seminario "Derecho a la Educación" cuyas ponencias, que entregamos en el presente libro, pueden mostrar caminos de solución a los nuevos impedimentos que lo ponen en riesgo en nuestros días.*



## LAS DISCRIMINACIONES DE LA EDUCACION CHILENAY SU SUPERACION

**Jorge Arrate Mac Niven**  
Ministro de Educación

Es grato para el Ministerio de Educación inaugurar este Seminario sobre el Derecho a la Educación. Sin desconocer la validez permanente del tema que nos congrega —que obliga a evaluar periódicamente cómo se cumple éste, uno de los derechos humanos más significativos— en la actual coyuntura nos ha motivado el constatar que están apareciendo nuevas formas de discriminación en la educación, nuevos mecanismos de violación del derecho a la educación.

Históricamente en Chile se entendió como el derecho de todos a la instrucción. Es reconocido el esfuerzo colectivo y prolongado de la sociedad chilena por incorporar gradual, pero sostenidamente, a las nuevas generaciones al beneficio de la escolaridad. No es el caso recapitular esa historia. Basta señalar algunos hitos, como la creación de un servicio público de Educación Primaria en el Gobierno de Manuel Montt, la siembra de escuelas en los gobiernos de Santa María y Balmaceda, la dictación de la Ley de Educación Primaria Obligatoria de 1920, los esfuerzos de expansión del sistema escolar, a partir del Gobierno de Aguirre Cerda, y así sucesivamente.

Pasamos de esta manera de un 60 por ciento de analfabetismo en 1907 a un 11 por ciento en 1970, para alcanzar luego el 5 ó 6 por ciento de hoy. De una atención de 37 mil estudiantes en la educación media, en 1945, a más de 700 mil en estos días. Hemos llegado a la cifra de 25 por ciento de jóvenes incorporados a la educación superior, escalón de nuestro sistema que a diferencia de otros países latinoamericanos es fuertemente selectivo.

No fue una historia fácil. No siempre hubo voluntad política y nunca los recursos suficientes. Tampoco la distribución creciente del derecho a acceder a la educación se hizo con criterios de equidad. Hubo discriminación económica y social, étnica, geográfico espacial y de género. Tuvieron acceso, primero y en mayor escala, los varones de la clase alta de las grandes ciudades; fueron incorporándose luego, siempre de manera limitada, subordinada y discriminatoria, los grupos medios, las mujeres, los sectores populares urbanos, los campesinos y por último, los grupos indígenas. El derecho a acceder a la educación avanzó como pudo en una sociedad

llena de desigualdades. Con todo, avanzó y para el futuro valga una reflexión: nada o muy poco hubiéramos avanzado si el criterio hubiera sido no sembrar escuelas, ni promover escolaridad, sino habilitar de inmediato y uniformemente un sistema para todos. Es curiosa paradoja, pero la historia lo confirma: los derechos relativos a condiciones de igualdad humana avanzan a ritmos escalonados, parciales y diferentes, o no avanzan.

Pienso que en educación y en el futuro que viene es apropiado admitir que nuevos avances—ahora en calidad—habrán de registrar desigualdades. La solución no está en no avanzar, sino en enfrentar derechamente el desafío de suprimir las desigualdades injustas que subsistan o tiendan a generarse.

Así, pues, tras cada avance en el acceso se escondió una discriminación de calidad; cada nuevo sector incorporado ha recibido inicialmente una educación de segunda o tercera clase. Los ecos de este proceso histórico de integración desigual todavía resuenan y contribuyen a explicar las discriminaciones y segmentaciones de hoy.

En el presente podemos decir que en general se respeta el derecho a la educación. Sin embargo, a veces se ha querido plantear que el conflicto principal en educación estaría en acordar prioridad a este derecho o al ejercicio de la libertad educacional. Nos parece éste un dilema artificial.

Ambos son, a mi juicio, perfectamente compatibles en una democracia moderna. En el caso de Chile, el equilibrio alcanzado entre ambos derechos—que configura parte esencial de la coexistencia mutuamente beneficiosa del esfuerzo educacional público irremplazable y del empeño educativo privado de larga tradición y significativo aporte al desarrollo cultural de Chile—requiere ser reforzado, perfeccionado, consolidado, pero no alterado por el intento de imponer uno de estos derechos sobre el otro.

Por otra parte, podría afirmarse que el derecho a la educación se juega hoy día en un ámbito absolutamente distinto que en el pasado en la cuestión de la calidad de la educación. En el mundo actual, para hablar seriamente del derecho a la educación, hay que hablar de su sentido, contenido y pertinencia. Así lo indica el hecho que hemos llegado prácticamente al máximo en materia de cobertura de los servicios educacionales.

Como derecho a estar en la escuela, ya hemos cumplido casi totalmente la meta máxima y la preocupación fundamental debe radicar en el tipo y calidad de



formación que entrega el sistema escolar. Sabemos —especialmente de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948— que el derecho a la educación implica el acceso a una formación integral de la persona humana y no se trata simplemente del acceso a la escolaridad.

Por eso el debate público y las políticas consiguientes se han orientado a abordar las diferencias en la calidad de los aprendizajes logrados, tanto en establecimientos de distintas dependencias, como en alumnos de distintos orígenes socioculturales y de diferentes ubicaciones geográficas. Las mediciones objetivas del rendimiento escolar han contribuido a que aumente nuestra sensibilidad a las diferencias y se sostenga que tras la cuestión de la calidad se manifiesta una cuestión de equidad indisolublemente asociada a aquélla.

La política educacional del gobierno que represento se ha orientado inequívocamente a enfrentar esta doble faz: calidad y equidad educacional. No entro a detallar nuestros esfuerzos. Algunos de ellos serán presentados en este Seminario; otros de todas maneras son conocidos por las personas asociadas al campo educacional y valorados por la opinión pública. Otros, en fin, como el tema del financiamiento del sistema y sus impactos de calidad y equidad serán objeto de un seminario similar a éste que se realizará próximamente.

Estamos satisfechos de nuestros logros, de los caminos abiertos y de las condiciones creadas para avances mayores en un terreno en que, como sabemos, todo progreso consolidado es lento. Podríamos responder a un futuro juicio de la Historia con argumentos como nuestro salto de un millón 900 mil textos gratuitos, en 1990, a 6 millones 300 mil, en 1993; con las 27 mil bibliotecas de aula instaladas en sendos cursos de nuestra educación gratuita; con los avances que ya se observan en las mediciones Simce, especialmente en las escuelas del P-900.

Sin embargo, nuestra experiencia de más de tres años de gestión nos lleva a una percepción más aguzada, menos conformista, si así se pudiera decir, y menos complaciente con el avance de los grandes números, de los promedios, de las cifras globales. Tras los avances muy importantes que registramos se esconden resabios, sectores desatendidos, incluso retrocesos que aunque no afectan a todo el sistema y constituyen excepciones, nos preocupan grandemente.

La educación es esencialmente una actividad humana, con protagonistas humanos. La complejidad de la educación, como asimismo su fascinante atractivo, radican allí. Por eso, en una actividad en que el ser humano es clave, no podemos aceptar desde

el punto de vista ético ningún retroceso, ni aún aquél que afecta a un solo niño o niña, rico o pobre, del sur o del norte, chileno de origen hispano o chileno de origen indígena.

Sentimos a veces que a las discriminaciones resultantes de nuestro desarrollo histórico, aún no superadas del todo, se agregan en el complejo tránsito a una modernidad vertiginosamente cambiante en el mundo actual, nuevas discriminaciones. A las discriminaciones generadas fuera de la escuela se unen aquellas que el propio sistema, su institucionalidad o su cultura provocan.

De las discriminaciones, fruto de una sociedad desigual, tenemos vieja conciencia. Sabemos que hay que enfrentarlas desde fuera de la escuela con políticas sociales y crecimiento económico, con participación y solidaridad. En este terreno hay avances. Sabemos que hay que enfrentarlas desde dentro del sistema educacional y las escuelas con programas compensatorios que restablezcan equidad donde no la hay. En el futuro adquirirá creciente importancia y constituirá un desafío insoslayable para toda la sociedad el aporte de recursos de origen público, familiar y empresarial a la educación.

Pero hemos aprendido en las últimas décadas, con mayor certeza, que la propia escuela discrimina. Que la propia escuela expulsa, más que con la letra de la normativa y no sólo con la precariedad de los recursos. La escuela discrimina con los mecanismos sutiles, poco visibles, de la cultura escolar del fracaso; de los tratamientos diferenciados de género; con la llamada «chilenización» de las minorías étnicas. Es más, fenómenos de la sociedad contemporánea que afectan a la niñez y a la juventud, están generando otras discriminaciones, que 10 ó 20 años atrás no estaban en el escenario.

Durante este Seminario se hará un esfuerzo por identificar y caracterizar estas nuevas discriminaciones. Así, pues, podríamos sostener que el derecho a la educación se cumple hoy día en extensión, pero no en profundidad. Para la gran mayoría está formalmente logrado como acceso, pero solo una minoría lo goza como derecho a una formación de calidad. Es más, hoy día sabemos que el derecho a la educación es desconocido de muchas maneras que incluso no existían en el pasado.

¿Cómo reaccionar ante el cuadro descrito?, ¿cómo enfrentar en el corto y largo plazo las discriminaciones que aquí se registrarán?, ¿cómo cumplir el mandato constitucional de garantizar el derecho a la educación?

No tengo, ni creo que haya una fórmula unívoca y técnicamente perfecta. Podría responderse que en el libre juego del mercado están contenidos los elementos que más temprano que tarde darán la solución. Permítanme poner en cuestión este criterio, por sin alguien lo sustenta. Me inclino más bien a pensar que la historia demuestra lo contrario, por lo que no quiero negar los méritos del mercado en el ámbito que le es propio, ni tampoco manifestar una creencia casi mágica en la bondad de toda intervención estatal.

Como se trata en el fondo de un problema cultural, de uno de los grandes problemas culturales, diría que es una tarea de sociedad, en que puede aportar desde un simple ciudadano hasta el Estado, cuando éste ejerce su mejor fase, aquella que no es la represiva, censuradora o punitiva, sino la expresión de un sentido nacional y colectivo de justicia.

Es por eso que en el tema que proponemos hay una dimensión institucional y jurídica que resulta indispensable enfocar. En este sentido, permítanme recordar que —aunque la legalidad no necesaria y automáticamente construya realidades— es alentador que se haya reforzado la norma positiva sobre el derecho a la educación, cuando en la reforma constitucional de 1989 se estableció que se incorporaban a nuestra legislación y se reconocían como vigentes todos los derechos enunciados en los pactos o convenios internacionales que Chile había refrendado en el ámbito de los derechos humanos. Entre ellos, el derecho a la educación y los derechos del niño, de la mujer y de las minorías étnicas.

Con todo, reitero, hay en esta temática una dimensión cultural, que es la más compleja y la más difícil de modificar. Las discriminaciones no son abstracciones. Son conducidas por agentes activos o pasivos; se expresan en tramas de relaciones entre seres humanos reales, con sus comportamientos y sus subjetividades. Esto es lo más laborioso de cambiar.

Para quienes pensamos que el cambio cultural es el más auténtico y válido, el más sólido y perdurable y seguramente el más imperceptiblemente consensual, hay signos de esperanza en la historia humana. Así, a pesar de las ofensivas privatistas e hiperindividualistas de ciertos períodos, marcadas por el consumo narcisista y la alabanza al egoísmo, es posible siempre, hasta en los tiempos más difíciles —o quizás especialmente en ellos— encontrar en la gente sencilla, manifestaciones profundas de solidaridad. A pesar de los intentos político-estatales de construcción igualitarista, de uniformar y mediocratizar todo, de suprimir todas las diferencias, incluyendo las que son justas, las raíces individualistas y el sentido de emulación y superación han permanecido y rebrotan cuando esas construcciones se debilitan, se pervierten o derrumban.

Estamos, pues, siempre esperanzados ante el doble desafío de desarrollar políticas públicas para superar las desigualdades, cualesquiera sea su sello y su expresión técnica, y de conformar progresivamente la cultura de la solidaridad, la cultura de los derechos humanos y del respeto al derecho a la educación.

En los próximos meses el país estará interrogándose acerca de cómo avanzar con productividad, en equidad, en democracia, en reconciliación. Hay muchos desafíos por delante. En nuestro campo en particular, nos ha parecido importante reflexionar sobre este ángulo poco discutido de nuestra realidad social y educacional. Este Seminario es un reto a la autocomplacencia. Seguramente no va a agotar el tema, pero es indicativo que en el marco de los avances más promisorios, siempre está contenido, como ya dije, un rezago o hasta un retroceso.

En el Chile de hoy tenemos niños y jóvenes de carne y hueso que están en la escuela y no aprenden; que no acceden; que no son admitidos o desertan; que son eliminados; que son maltratados física o moralmente. Esto no es admisible. Erradicar la discriminación es tarea de mucho aliento. Identificar y diagnosticar sus múltiples formas, es un primer paso. Proponer y experimentar algunas soluciones, es otro. Este Seminario es inicio de un camino largo. Espero que a todos, desde cualquiera sea nuestra posición ciudadana, nos de más energías para recorrerlo.

Muchas gracias.

## LAS DISCRIMINACIONES QUE ATENTAN CONTRA EL DERECHO A LA EDUCACION

Moderador : Carlos Eugenio Beca Infante,  
Jefe Gabinete Ministro de Educación

- LA EXCLUSION ESCOLAR  
Myriam Waiser P.
- LOS QUE NO APRENDEN EN LA ESCUELA  
Juan Eduardo García-Huidobro S.
- DISCRIMINACIONES DE ORIGEN  
ADMINISTRATIVO.  
Carlos Concha A.
- NUEVAS DISCRIMINACIONES  
María de la Luz Silva



# LA EXCLUSIÓN ESCOLAR: LOS QUE NO ACCEDEN A LA ESCUELA O DESERTAN TEMPRANAMENTE DE ELLA

**Myriam Waiser P.**

Jefe del Depto. Planificación y  
Estudios Sociales MIDEPLAN

Me corresponde iniciar el primer panel de la mañana sobre **Las discriminaciones que atentan contra el derecho a la educación en Chile.**

## Introducción

Como lo señalara el Ministro de Educación en su exposición, el derecho a la educación está consagrado en nuestra constitución. Además se encuentra reconocido en varios instrumentos jurídicos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que el Estado chileno ha ratificado. Con él ha adquirido la obligación internacional de someter tanto sus políticas, como su legislación interna a lo establecido en dichos instrumentos.

Este reconocimiento del derecho a la educación y su cumplimiento, plantea la necesidad de poder evaluar cuándo se está cumpliendo con ese derecho y cuándo se está violando. Lo que a su vez requiere definir cómo evaluar y qué indicadores utilizar.

Sin duda, un análisis somero de los problemas planteados trasciende las limitaciones de tiempo de esta intervención, por lo que me limitaré a analizar la exclusión escolar que, siendo un factor necesario aunque no suficiente, constituye un indicador clave para analizar el problema que discutiremos en este seminario.

Si aceptamos que la primera condición para evaluar el derecho a la educación es el acceso a la educación formal, ¿cuándo la exclusión del sistema educativo formal puede calificarse como una violación al derecho a la educación, si en ningún país del mundo la totalidad de la población en edad escolar está incorporada al sistema?. Responder a esta interrogante exige analizar no sólo la proporción de la población en edad escolar que se encuentra excluida del sistema formal de educación y las principales razones que explican esta exclusión, sino que, además, poder calificar cuándo esa exclusión constituye una violación al derecho a la educación.

Para analizar la proporción de la población en edad escolar que se encuentra excluida del sistema formal de educación y las principales razones que explican esta exclusión, utilizaré la información de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN de 1990<sup>(1)</sup>, que permite analizar no sólo las características de las personas incorporadas al sistema escolar sino que también las de aquellas que no lo están.

### **Población en Edad Escolar no Incorporada al Sistema Escolar**

Convencionalmente se define como población en edad escolar a la población menor de 24 años. De acuerdo a la información de la Encuesta CASEN 90, la población total del país alcanza a 13.043.380 habitantes; de este total, 6.232.791 tiene menos de 24 años de edad. Por lo tanto, el 47,8% de la población del país se definiría como tal.

Del total de la población en edad escolar, 3.329.830 personas se encuentran incorporadas a algún establecimiento del sistema de educación formal, lo cual representa una tasa bruta de escolaridad de 53,4%.

Dado que las razones para no asistir están estrechamente vinculadas a la edad, hemos decidido establecer subgrupos etáreos de acuerdo al nivel de educación al que les correspondería asistir; a saber: 0-5 años nivel prebásico, 6-13 años educación básica, 14-17 años educación media, 18-24 educación superior. Por otra parte, con el objeto de analizar en qué medida la exclusión del sistema está condicionada por el nivel socioeconómico del hogar, éstos se han clasificado en cinco grupos, de acuerdo al ingreso autónomo per cápita del hogar<sup>(2)</sup>. Cada uno representa el 20% de los hogares (quintiles de ingreso). Los hogares del primer quintil son los de menores ingresos y los del quinto, los de ingresos más altos.

El formulario de entrevista utilizado en la Encuesta CASEN 90 contiene una variada gama de alternativas de respuesta a la pregunta ¿Por qué no asiste?:

- No existe establecimiento cercano
- No existe cupo en el establecimiento cercano
- Dificultad de acceso (movilización)
- Dificultad económica

(1) La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) es una encuesta que periódicamente realiza el Ministerio de Planificación y Cooperación. A la fecha se ha realizado en 1985, 1987, 1990, y 1992.

(2) Ingreso autónomo está constituido por los ingresos del trabajo asalariado y del trabajo independiente (incluido el autosuministro y el valor del consumo de productos agrícolas producidos en el hogar), jubilaciones y pensiones, ingresos de capital, donaciones y mesadas



- Está trabajando
- Está buscando trabajo
- Ayuda en la casa
- Requiere establecimiento especial
- Maternidad y embarazo
- No le interesa
- No tiene edad
- Prepara la P.A.A.
- Está realizando el servicio militar
- **Enfermedad**
- Problema de alcoholismo o drogadicción
- Problema de conducta o rendimiento
- Horario inconveniente
- Otra razón

Estas alternativas de respuesta permitieron detectar, como se verá a continuación, un conjunto de problemas que explican la no incorporación de la población en edad escolar al sistema educativo. Por una parte, problemas de carácter estructural que indican deficiencias en la oferta educativa, tales como no hay cupo o no existe establecimiento cercano, hay dificultades de acceso a los establecimientos y requiere establecimiento especial. Por otra parte, están las razones de carácter personal como maternidad o embarazo, no le interesa, trabaja, ayuda en la casa, dificultades económicas, las cuales pueden o no estar reflejando problemas sociales más profundos y, por último, problemas de tipo cultural como «no tiene edad», que afectan la demanda educativa, especialmente de educación preescolar<sup>(3)</sup>.

#### **Población de 0 a 5 años no incorporada al sistema educativo según quintil de ingreso per cápita**

Quintil de Ingreso Autónomo Per Cápita	0 - 5 Años						0 - 5 Años		
	SI	%	NO	%	TOTAL	%	SI %	NO %	TOTAL %
1	68.643	12,7	471.725	87,3	540.368	100,0	26,2	35,4	33,9
2	59.801	14,1	363.606	85,9	423.407	100,0	22,8	27,3	26,6
3	44.940	17,2	215.761	82,8	260.701	100,0	17,1	16,2	16,4
4	39.427	19,8	159.297	80,2	198.724	100,0	15,0	12,0	12,5
5	49.303	29,1	120.315	70,9	169.618	100,0	18,8	9,0	10,6
Total	262.114	16,5	1.330.704	83,5	1.592.818	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1990.

Del total de la población de 0 a 5 años el 83,5% no está incorporada al sistema educacional (1.330.704 niños), un 62,7% de los cuales proviene del 40% de hogares de menores ingresos.

(3) Para mayor información ver, Myriam Waiser: "Indicadores de la situación educacional", en el Ministerio de Planificación y Cooperación, Población, educación, salud, empleo y pobreza. Encuesta CASEN 1990. Santiago, 1992

Independientemente del nivel de ingreso, la gran mayoría (97%) de los niños no incorporados al sistema educacional en el sub grupo de 0 a 5 años, no asiste por razones de tipo cultural, es decir, sus padres consideran que «no tiene edad». En cambio, la proporción de niños que no asiste por problemas que hemos clasificado como de carácter estructural (no contar con establecimiento cercano, o porque no hay cupo en esos establecimientos, o tiene dificultad de acceso a ellos, o requiere establecimiento especial), alcanza al 1,2%, sólo el 0,68% no asiste debido a las dificultades económicas de sus padres.

En resumen, las cifras precedentes indican que en gran medida la limitada cobertura que existe en este nivel educacional (20,9%) no se debe necesariamente a escasez en la oferta, pues solamente un 1,2% de niños que no asiste constituye demanda educativa insatisfecha, sino más bien a razones de tipo cultural.

### **Población de 6 a 13 años no incorporada al sistema educativo según quintil de ingreso per cápita**

Quintil de Ingreso Autónomo Per Cápita	6 - 13 Años						6 - 13 Años		
	SI	%	NO	%	TOTAL	%	SI %	NO %	TOTAL %
1	625.866	95,0	32.835	5,0	658.701	100,0	34,1	50,5	34,7
2	455.597	96,0	18.855	4,0	474.452	100,0	24,8	29,0	25,0
3	318.427	97,8	7.002	2,2	325.429	100,0	17,4	10,8	17,1
4	238.830	98,2	4.285	1,8	243.115	100,0	13,0	6,6	12,8
5	194.708	99,0	2.021	1,0	196.729	100,0	10,6	3,1	10,4
Total	1.833.428	96,6	64.998	3,4	1.898.426	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1990.

Del total de la población del país, el 14,3% tiene entre 6 y 13 años (1.898.426). De ellos, sólo un 3,4% no se encuentra incorporado a algún establecimiento del sistema educativo formal (64.998 niños); lo que representa una tasa bruta de escolaridad para este grupo de 96,6%.

Es conveniente resaltar sin embargo, que del total de la población no incorporada al sistema escolar en este intervalo de edad, el 79,5% (51.690 personas) proviene del 40% de los hogares de menores ingresos.

En general, no se observan diferencias significativas según sexo en los porcentajes totales de población no incorporada.

La principal razón de su no incorporación al sistema escolar en este grupo son las dificultades económicas. En promedio, un 27,2% de los niños manifiesta tener ese

tipo de problemas. Si bien en todos los niveles de ingreso hay niños con dificultades económicas, éstas se acentúan en los quintiles de menores ingresos.

Otras razones de consideración en este grupo y que también se concentran en los grupos de menores ingresos, dicen relación con problemas en la oferta educativa: no existe establecimiento cercano (4,0%), falta de vacantes en establecimientos cercanos (4,9%), dificultades de acceso a los establecimientos cercanos (6,5%) y, la más importante, requiere establecimiento especial (15,9%), en conjunto representan el 31,3% del total y afectan a 11.940 niños.

### **Población de 14 a 17 años no incorporada al sistema educativo según quintil de ingreso per cápita**

Quintil de Ingreso Autónomo Per Cápita	14 - 17 Años						14 - 17 Años		
	SI	%	NO	%	TOTAL	%	SI %	NO %	TOTAL %
1	205.143	72,1	79.367	27,9	284.510	100,0	25,5	40,3	28,4
2	198.720	78,6	54.223	21,4	252.943	100,0	24,7	27,5	25,2
3	166.128	81,1	38.825	18,9	204.953	100,0	20,6	19,7	20,5
4	124.650	86,5	19.461	13,5	144.111	100,0	15,5	9,9	14,4
5	110.031	95,5	5.238	4,5	115.269	100,0	13,7	2,7	11,5
Total	804.672	80,3	197.114	19,7	1.001.786	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1990.

En el grupo etáreo de 14 a 17 años se concentra el 7,5% del total de la población del país; 804.672 jóvenes están incorporados al sistema de educación formal y 197.114 jóvenes no lo están, lo que representa una tasa bruta de escolaridad de 80,3% para este grupo .

Si analizamos el total de la población entre 14 y 17 años según nivel de ingreso per cápita, se aprecia que el 63% proviene del 40% de los hogares con más bajos ingresos.

Es interesante observar que del total de jóvenes no incorporados, el 67,8% (133.590 jóvenes) proviene del 40% de hogares más pobres. Por el contrario, sólo el 12,6% (24.699 jóvenes) que proviene del 40% de la población con más altos ingresos no asiste a algún establecimiento del sistema formal de educación. Es más, un 27,9% de los jóvenes del 20% de hogares más pobres se encuentra excluido del sistema escolar. En contraposición, sólo el 4,5% de los jóvenes del 20% de hogares de mayores ingresos se encuentra excluido.

En el grupo de jóvenes de 14 a 17 años, las razones principales para no asistir a establecimientos educacionales dicen relación con la situación laboral las que, en conjunto, representan el 28,1% del total: está trabajando (25,6%), está buscando trabajo (1,6%), trabaja esporádicamente (0,9%). Por otra parte, un 19,8% no asiste por dificultades económicas, el 18,8% ayuda en la casa, al 16,0% no le interesa, y un 6,1% por maternidad o embarazo.

Existen 12.138 jóvenes que no asisten por razones que podríamos calificar de carácter estructural, (no existe establecimiento cercano, no existe cupo en el establecimiento cercano, dificultades de acceso al establecimiento, requiere establecimiento especial). Lo cual refleja problemas en la oferta educativa; estos jóvenes (6,2%) constituyen por tanto demanda educativa insatisfecha. Por otra parte, el alto porcentaje de jóvenes que se encuentra marginado del sistema «porque no le interesa» puede deberse a la constatación por parte de los jóvenes de la poca relevancia y adecuación que tienen los contenidos educacionales de la enseñanza media que no los prepara adecuadamente para acceder a un buen trabajo, ni a la educación superior.

Si se analiza la distribución de las razones que explican la marginación de los jóvenes del sistema educativo por quintiles de ingreso per cápita, se aprecia claramente que son los grupos de menores ingresos los que se ven más afectados por las dificultades económicas, la falta de establecimientos y de acceso a ellos, la maternidad y el embarazo.

#### **Población de 18 a 24 años no incorporada al sistema educativo según quintil de ingreso per cáp**

Quintil de Ingreso Autónomo Per Cápita	18 - 24 Años					
	SI	%	NO	%	TOTAL	%
1	65.972	18,1	298.202	81,9	364.174	100,0
2	77.862	19,1	330.685	80,9	408.547	100,0
3	88.528	22,1	312.338	77,9	400.866	100,0
4	92.813	28,0	238.868	72,0	331.681	100,0
5	104.441	44,5	130.052	55,5	234.493	100,0
Total	429.616	24,7	1.310.145	75,3	1.739.761	100,0

18 - 24 Años		
SI %	NO %	TOTAL %
15,4	22,8	20,9
18,1	25,2	23,5
20,6	23,8	23,0
21,6	18,2	19,1
24,3	9,9	13,5
100,0	100,0	100,0

Fuente: MIDEPLAN, Departamento de Planificación y Estudios Sociales, Encuestas CASEN 1990.

Del total de la población del país, el 13,3% tiene entre 18 y 24 años (1.739.761). De ellos, 429.616 jóvenes se encuentran incorporados a algún establecimiento del sistema educativo formal, lo que representa una tasa bruta de escolaridad de 24,7%.

En este grupo también se confirma la tendencia observada en los grupos analizados anteriormente: la población en edad escolar tiende a concentrarse en los hogares de menores ingresos, en tanto que la proporción de personas que accede al sistema formal de educación va aumentando a medida que aumenta el ingreso per cápita. Así, es posible constatar que mientras el 18,1% de los estudiantes del grupo de menores ingresos se encuentra incorporado al sistema educativo, entre sus pares del grupo de más altos ingresos esta cifra se eleva al 44,5%.

Para el sub-grupo 18 a 24 años, las razones principales de no incorporación al sistema formal de educación dicen relación con la situación laboral, las que en conjunto representan el 51%: está trabajando (46,2%), está buscando trabajo (4,9%), trabaja esporádicamente (0,6%).

Sólo un 6,4% de los jóvenes aduce dificultades económicas y a un 9,4% no le interesa. Es interesante resaltar que un 18,0% no asiste porque ayuda en la casa y un 8,1% por maternidad o embarazo, razones que fundamentalmente afectan a las mujeres y, especialmente, a las mujeres del cuarenta por ciento de la población de menores ingresos.

En general, todas estas razones afectan en mayor proporción a los jóvenes de los grupos de menores ingresos excepto «porque está trabajando» y «realiza estudios libres para preparar la Prueba de Aptitud Académica». Del total de jóvenes del 40% de más altos ingresos que no estudia, el 61,0% no lo hace porque trabaja. En cambio sólo el 34,5% de sus pares del cuarenta por ciento de menores ingresos se encuentra en esa situación. Por otra parte, del total de jóvenes que se está preparando para rendir la P.A.A., un 50,0% proviene de hogares del 40% de ingresos mayores en comparación al 23,7 del grupo opuesto.

### **Resumen y Conclusiones**

El análisis precedente nos ha permitido determinar la magnitud variable que presenta la proporción de la población en edad escolar que se encuentra marginada del sistema escolar en cada grupo etéreo por niveles de ingreso. Al respecto, es interesante señalar que en todos los grupos etéreos la mayor proporción de la población se concentra en los hogares de menores ingresos; y es allí donde se presentan las coberturas más bajas y los porcentajes más altos de población en edad escolar no incorporada al sistema educativo.

Por otra parte, el análisis de las razones que explican la marginación del sistema educativo de la población en edad escolar ha demostrado que éstas difieren según la edad, el sexo, el nivel socio económico de la población excluida.

La razón principal en el grupo etáreo 0-5 años es «no tiene edad». El 97, 6% de los niños de este grupo no asiste por este motivo. Razones como «ayuda en la casa» afecta principalmente a las mujeres, y sólo ellas se encuentran excluidas del sistema escolar por «maternidad o embarazo». Como era de esperar, la exclusión del sistema por dificultades económicas afecta principalmente a la población de menores ingresos. Lo mismo ocurre con las razones que hemos calificado como de tipo estructural, que aluden a problemas en la oferta educativa.

El análisis de la proporción de niños y jóvenes en edad escolar excluidos del sistema escolar y las razones de su exclusión, permite afirmar como conclusión que, a pesar de los grandes esfuerzos realizados en el país, la información presentada revela la existencia de una gran heterogeneidad en la distribución de la escolaridad en la población y la persistencia de grandes desigualdades en las oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo que tiene la población en edad escolar de acuerdo al estrato socio-económico, el sexo y el lugar de residencia.

Por lo tanto, si bien en ningún país del mundo el 100% de la población en edad escolar está incorporada al sistema, cabe calificar como violaciones al derecho a la educación todas aquellas instancias en que la exclusión del sistema educativo formal está condicionada por factores ajenos a la voluntad de las personas, como son el sexo el nivel socio económico o el lugar de residencia.

La segmentación en la distribución de la escolaridad en la población y las desigualdades en el acceso a la educación detectadas en los subconjuntos poblacionales definidos (0-5 años, 6-13 años, 14-17 años, 18-24 años), no son sino un reflejo y producto de las desigualdades que a todo nivel existen en el país. Las políticas del Gobierno están orientadas precisamente a eliminar estas diferencias y tienden al logro progresivo de una mayor equidad en la distribución de los bienes de la sociedad; sean éstos ingresos, salud, vivienda, educación, recreación, oportunidades de trabajo, etc. En este sentido, para que se cumpla realmente con el derecho a la educación, es necesario que paralelamente se respete el conjunto de derechos económicos y sociales.

## LOS QUE NO APRENDEN EN LA ESCUELA

**Juan Eduardo García-Huidobro S.**  
Coordinador Programa MECE Básica

Hace treinta años otro Eduardo Frei recorría el país postulando un cambio para Chile. En ese entonces él y los educadores calificaban a la sociedad chilena como injusta, entre otras cosas, porque 150.000 niños pobres seguían sin asistir a la escuela primaria y porque las puertas del liceo estaban prácticamente cerradas para los jóvenes de pocos recursos <sup>1</sup>.

Hoy cerca del 90% de los niños pobres está en la escuela y más de la mitad de los jóvenes pobres cursa educación media <sup>2</sup>. Sin embargo la injusticia persiste: los pobres se demoran dos años más que los ricos en finalizar su educación básica y otros dos años más en la educación media y, pese a que gastan un 25% más de tiempo <sup>3</sup>, aprenden en su vida escolar aproximadamente la mitad que los ricos <sup>4</sup>. El tema de la equidad se ha desplazado desde el acceso a la escuela al aprendizaje en la escuela. Las voces de denuncia también han cambiado de sentido: si antes era la escuela la que acusaba a la sociedad por no permitir a todos el acceso a ella, hoy es la sociedad la que considera a la escuela como injusta por no ser capaz de enseñarles a todos.

La preocupación por la justicia del sistema educativo se redefine y se centra hoy en el mejoramiento de la calidad pedagógica de las escuelas y liceos que atienden a los sectores más pobres. No es posible seguir considerando la «igualdad educativa», sólo como la igualdad de acceso a la escuela. Hay que considerar también y preferentemente la igualdad de resultados o saberes.

El principio de la igualdad de oportunidades ha acompañado, desde siempre al desarrollo de la educación en Occidente; puede decirse que el nacimiento de la escuela y su expansión en la sociedad se dio bajo este signo. Así, se ha pretendido que una de las funciones de la escuela sea aminorar las desigualdades sociales, ya que el paso por ella dotaría a todos los niños de una base común de la cual parten en la lucha por la vida. Y lo anterior a tal punto, que es posible pretender que si la escuela no cumple realmente con esta función de igualación social, las bases mismas de legitimidad de nuestra democracia comienzan a deteriorarse y a perderse.

Como anotábamos recién, la realidad contrasta con estas aspiraciones. Un niño nacido en Santiago tiene prácticamente la seguridad de cursar su educación básica

completa y una alta probabilidad de seguir en educación media, mientras que un niño campesino de la Séptima Región, por ejemplo, tienes pocas posibilidades de terminar su escuela básica; el niño promedio del 10% de familias de mayores ingresos logra en Chile 13 años de escuela, mientras que quien procede del 10% de familias más pobres logra sólo 7 años. Si observamos el diferente significado de estos años el contraste aumenta: un niño pobre que asiste a una escuela rural gratuita, ha aprendido -después de cuatro años de escuela- aproximadamente un tercio de lo que aprendió en el mismo tiempo otro niño cuya familia pudo pagarle un colegio en una ciudad grande. Estimaciones recientes de E.Schiefelbein señalan que este problema afecta a muchos: el 60% de los niños de la mitad inferior de la distribución económica, que aprobaron cuatro grados, no entiende lo que lee.

El problema es serio y lacera la esperanza de muchas familias chilenas que poseen como única luz para alumbrar el gris de su situación presente, la creencia de un mejor futuro para sus hijos. Sin ánimo de sobresimplificar un problema serio y complejo, quisiera proponer dos posibles explicaciones de esta realidad: una macrosocial y otro de orden pedagógico.

Es posible postular que uno de los hechos que produce el contraste anterior es la forma en que se ha interpretado y operacionalizado el **principio de igualdad de oportunidades** en el sistema escolar. El sistema educativo, para lograr la equidad, ha buscado un tratamiento igual para todos, con lo que se produce inevitablemente una desigualdad de resultados. En efecto, la estrategia planteada (dar lo mismo a todos = igualdad de tratamientos) resultaría si (y sólo si) todos los alumnos fuesen iguales. Como la realidad es la contraria, ya que todos los niños son distintos, el tratamiento igualitario de la escuela resulta ser un refuerzo de la desigualdad de origen. En otros términos: en nombre de la «igualdad», se pone cuidado en dar a todos el mismo tratamiento y no se cuida lo efectivamente relevante: lograr la igualdad de los resultados de aprendizaje. Con este proceder las inevitables diferencias individuales, que pueden llegar a constituirse en discriminaciones en relación al aprendizaje escolar, y las diferencias que proceden de las desigualdades económicas, que suelen ir parejas con un desigual acceso de las familias a los bienes culturales que pesan en la escuela, no logran disminuirse sino que se reproducen en el sistema escolar.

Lo anterior obliga a invertir la estrategia seguida hasta ahora: se trata de dar un tratamiento desigual para llegar a resultados crecientemente semejantes. Esto implica invertir más y no menos en las escuelas y liceos que atienden a los sectores



más pobres; sólo así nos acercaremos a la vigencia de este escurridizo derecho a la educación que parece estar siempre más lejos de lo que se creía.

Cabe señalar también que el logro de aprendizajes en las escuelas de las grandes mayorías pasa por invertir más en ellas que en las de los sectores más acomodados, pero que no estamos sólo frente a un problema de recursos, sino también delante de un problema pedagógico complicado. En las escuelas ha funcionado una **pedagogía de la homogeneidad**, que era realista y adecuada para un momento en que la educación era elitaria y atendía a niños que entraban a la escuela a la misma edad, que no repetían o repetían sólo ocasionalmente y que -lo más importante- poseían una cultura letrada común y muy cercana a la de la escuela. Con la masificación de la educación la situación cambió. En cualquier escuela rural o urbano marginal nos encontramos con un alumnado muy heterogéneo: los niños ingresan a las escuelas con distintas edades; algunos han tenido educación pre-escolar, otros no; varios son repitentes; algunos vienen de hogares en los que se lee y escribe con frecuencia; otros tienen en sus manos, por primera vez un libro y un lápiz; algunos reciben ayuda de sus padres, otros no.

Es posible ilustrar este paso de la homogeneidad a la heterogeneidad con un dato sobre la edad de los niños. En un colegio urbano de sectores medios todos los niños ingresan a la escuela a la misma edad y como la repetición es insignificante el grupo etéreo se mantiene. En una escuela de sectores pobres, la mitad de los niños ingresa con uno o dos años más de edad; por efecto de la repetición, a la altura del cuarto grado el 70% de los niños tiene extraedad.

En esta situación, los maestros acostumbrados a una educación tradicional concebida para grupos homogéneos, se dirigen a un «alumno promedio» inexistente; utilizan libros de textos, planes, programas, mecanismos de evaluación que fueron pensados y diseñados para esa educación tradicional que piensa en cursos homogéneos: de igual edad, hijos de padres con posibilidades de apoyarlos, que han recibido un buen apresto en su etapa pre-escolar, etc. Para lograr que todos los niños aprendan, necesitamos inventar una **pedagogía de la diferencia**, capaz de responder a cada uno estos alumnos con sus características individuales. Necesitamos medios didácticos y textos variados y una organización escolar más flexible.

Para finalizar, un antecedente esperanzador. Estamos frente a un problema solucionable. Al examinar los resultados, en el último SIMCE, de las escuelas adscritas al Programa de las 900 escuelas se advierte los siguientes resultados:

\* Estas escuelas fueron seleccionadas por poseer los peores rendimientos. Estaban en 1990 a 9,4 puntos de distancia de las restantes escuelas gratuitas; hoy están a sólo 2,9 puntos de distancia.

\* Estas escuelas han mejorado sus rendimientos en lenguaje y matemática un 20% más que las restantes escuelas gratuitas.

Si se persiste en apoyos focalizados a las escuelas de más riesgo, si se aumenta en ellas el tiempo escolar y si se perfeccionan los instrumentos de una pedagogía para la heterogeneidad, el futuro es promisorio.

---

1 . - En 1961 la cobertura de la educación básica era de un 83,6% y la de media de un 14,8%.

2 . - En 1991 la cobertura había subido a 92,4% en básica y a 78,5% en media.

3 . - Más exactamente: el alumno promedio de la educación municipalizada demora 10,2 años en cursar la educación básica mientras el de la educación pagada lo hace en 8,7 años; en media el alumno promedio municipal gasta 5,6 años y el de la educación pagada 4,4.

4 . - Los datos de aprendizaje proceden del SIMCE. Ellos muestran que las escuelas privadas pagadas obtienen resultados que duplican y hasta triplican a las municipales y a las particulares subvencionadas de las localidades más pobres. La realidad puede ser más fuerte ya que se compara los rendimientos promedios de la educación pagada, donde todos los niños son ricos, con la educación subvencionada, donde no todos los niños son igualmente pobres.

# **DISCRIMINACIONES DE ORIGEN ADMINISTRATIVO: SELECTIVIDAD, EXPULSION DE REPITENTES Y NIÑOS PROBLEMA**

**Carlos Concha Alborno**  
División de Educación General MINEDUC

## **I. Precisiones previas:**

a) La separación entre discriminación de origen administrativo y otros tipos de discriminaciones en la educación chilena sólo tiene un propósito de ordenamiento y presentación del tema. No existe discriminación administrativa separada del tema de la inequidad. Ella se traduce en restar oportunidades de acceso y de logros a sectores importantes de la población escolar, los que al recibir una educación de baja calidad, son marginados del derecho al conocimiento que la escuela otorga y por lo tanto, a la participación de los beneficios y las oportunidades sociales que se derivan. Estamos planteando, entonces, el tema de las consecuencias que para la calidad de vida de las personas, de la sociedad y del desarrollo del país tiene la presencia y mantención de condiciones de baja calidad de la educación para amplios sectores de nuestra sociedad.

b) Esta exposición se centrará en la descripción de condiciones, resultados y procesos de la organización de la gestión educativa de los establecimientos educacionales, en relación con el derecho a la educación.

## **II. Derecho a la Educación y Organización de la Gestión Educativa de los Establecimientos**

La sustitución, desde fines de la década del 70, del modelo histórico de Estado Docente por el de Estado Subsidiario, ha provocado una serie de tensiones todavía insuficientemente resueltas. Varias de ellas tienen que ver con las llamadas **discriminaciones** de origen administrativo.

No ha existido, al parecer, un análisis suficientemente socializado de algunos de los alcances del traspaso de establecimientos educacionales del Estado a municipalida-

des o corporaciones municipales, como tránsito a la privatización completa del sistema. Es claro que no sólo hubo la intención de un traspaso de edificios, mobiliario y del personal docente o administrativo. Lo que se propuso fue también un traspaso de la función educativa del Estado, en el marco de la subsidiariedad y de la libertad de enseñanza. En ese sentido, es posible sostener que el rol que se asignó a las municipalidades y a los particulares en la educación no fue otro que el de reemplazar lo que hasta entonces había sido responsabilidad del Estado. En apoyo a la descentralización administrativa, se estimuló la participación privada en educación, se mejoró el sistema de subvenciones a las escuelas gratuitas (más tarde se modificó en lo que hoy es, porque no resistía la capacidad de financiamiento del Estado), se entregaron algunos liceos técnico-profesionales a corporaciones empresariales y se liberalizó el trabajo docente. El Ministerio mantuvo **fundamentalmente** las capacidades normativas, un sistema de medición de la calidad de la educación, las funciones de supervisión técnico-pedagógicas y los controles derivados de la subvención para los establecimientos adscritos a dicho sistema.

La descentralización curricular, otro aspecto central del cambio del paradigma histórico del Estado docente, se realizó otorgando a los establecimientos la libertad para definir sus propios planes y programas de estudio, a partir de objetivos fundamentales y contenidos mínimos que el Ministerio dicte. Esta reforma no ha entrado en vigencia todavía. Entre tanto, los establecimientos que lo requieran pueden solicitar la aprobación de planes y programas de estudio propios. Esta posibilidad ha sido preferentemente aprovechada por las unidades educativas particulares pagados.

El gobierno democrático reorienta el proceso anterior, reasignando al Estado un rol activo y conductor, recuperando la responsabilidad que le cabe en el desarrollo educativo del país, en un marco de respeto a la libertad de enseñanza. Con el propósito de mejorar la calidad y equidad de la educación inicia profundas intervenciones, focalizando esfuerzos y recursos allí donde las condiciones de equidad son más deplorables. Ello especialmente en el nivel básico del sistema. Esta reorientación ha resultado especialmente compleja en lo que respecta, por ejemplo, a la transferencia de recursos por parte del Estado a los establecimientos. Este empeño está lleno de trabas administrativas difíciles todavía de sortear en esta decisión de romper los moldes de un modelo de Estado ordenado casi exclusivamente para entregar recursos a través de la subvención y no por otras vías. El Estatuto de la Profesión Docente establece condiciones legales, administrativas y de desempeño, comunes a todos los docentes del país.

Los aspectos centrales del nuevo paradigma, como la descentralización administrativa, mantienen su vigencia. De igual forma, la definición formal de las competen-

cias del Ministerio de Educación, dentro de un esquema subsidiario. Los esfuerzos por avanzar en la descentralización curricular no han culminado todavía con una propuesta definitiva de objetivos fundamentales y de contenidos mínimos para la enseñanza básica y para la enseñanza media nacional.

Pero existen dilemas insuficientemente resueltos que se derivan de la coexistencia de la **concepción** subsidiaria del Estado en la Educación y del rol activo y conductor que el Gobierno democrático ha desarrollado. El principal de ellos es, sin duda, el del equilibrio entre la libertad de educación y el derecho a ella y la responsabilidad del Estado frente a ambas. Los alcances de este dilema principal y sus consecuencias no están suficientemente claros.

Desde la perspectiva de la organización de la gestión educativa de los establecimientos, son numerosos los dilemas que se derivan tanto de la coexistencia de ambas concepciones, como de los imperativos pedagógicos del momento actual. Se analizarán estos desde la perspectiva de las condiciones, de los resultados, de los procesos pedagógicos y de la gestión pedagógica.

#### **a) Primer dilema: las condiciones del financiamiento escolar como factor discriminador**

El sistema de subvención fue establecido como un mecanismo de financiamiento atractivo para que los particulares pudieran hacerse cargo o invirtieran en educación. Sus destinatarios eran las corporaciones municipales y, en definitiva, los sostenedores privados.

Es el único medio de financiamiento de la mayoría de los establecimientos del sistema escolar. La entrega de estos recursos está condicionada de manera exclusiva a la asistencia de los alumnos a clases. Más del 90% de nuestros establecimientos dependen financieramente de estos ingresos. La incapacidad financiera del sistema llevó en 1983, a cambiar las reglas del juego, congelando el valor de la Unidad Tributaria destinada a subvenciones. En 1988 se creó la unidad de subvenciones, que reemplazó a la UTM. De esta manera invertir en educación dejó de ser atractivo para los **particulares** y las municipalidades comenzaron a sufrir los efectos de progresivos déficit presupuestarios. La creación del Fondo de Recursos Complementarios en el Estatuto de la Profesión Docente, si bien logra equilibrar los déficit, está todavía lejos de la atractiva oferta inicial del mecanismo de reajuste de la subvención.

Un estudio reciente y no concluido acerca de la evaluación económica de la Educación Media en Chile, realizado en una muestra significativa de liceos, indica que mientras un liceo particular pagado tiene una estructura de costos por alumno que alcanza a 72.23 Unidades de Fomento al año, un establecimiento municipal H-C alcanza a 18.33 UF y uno T-P a 20.17 UF. Estas cifras hablan por sí mismas y no se necesitan mayores comentarios.

Examinemos algunos efectos distorsionadores que el sistema de financiamiento, a través de la subvención por asistencia de alumnos, ha provocado:

1. En nuestro país los establecimientos educacionales rurales alcanzan a 4.773, vale decir, un 48% del total. Superan a los urbanos en las Regiones IV, VI, VII, VIII, IX y X. En su mayoría son centros educativos uni, bi y tridocentes. En ellos el mecanismo de financiamiento de la subvención es especialmente ineficiente y perjudicial, porque no se armoniza con la necesidad de mantener el servicio educativo en estos establecimientos, a pesar de la inconveniencia económica de hacerlo. Como la subvención depende exclusivamente de la asistencia de los alumnos a clase y en estos centros educativos la matrícula es baja y la asistencia más irregular, resulta que sólo generan déficit financiero a sus sostenedores municipales o subvencionados. La consecuencia es que su deterioro ha sido mayor no sólo en los procesos pedagógicos, sino también en las condiciones de trabajo, en el acceso a medios educativos y en su infraestructura. Es claro, además, que estos establecimientos atienden a la población escolar más pobre.

2. El mecanismo de la subvención ha obligado a los establecimientos a reducir los espacios que mejorarían las posibilidades de procesos educativos de mayor calidad. Es así como laboratorios, bibliotecas, talleres, incluso salas de profesores, han sido destinados a salas de clase con el propósito de incrementar la matrícula escolar y por lo tanto los ingresos de subvención. También han reducido el tiempo de permanencia de los alumnos y alumnas en los establecimientos, factor clave en la calidad de los procesos educativos. No podría sostenerse financieramente un establecimiento subvencionado con una jornada de clases y que destinara otra a procesos formativos complementarios para los alumnos, como actividades extraescolares, apoyo académico a estudiantes para reforzar o profundizar aprendizajes y otras que apoyen la satisfacción de necesidades e intereses personales y ciudadanos de los estudiantes. Exceptuando posiblemente algunos establecimientos subvencionados religiosos, todos los demás mantienen dos o tres jornadas de clases cada día.

3. Existe, además, un efecto perverso generado por la subvención y que se traduce en la existencia de dudas razonables en relación con los aprendizajes efectivos

logrados por los alumnos y la certificación de ellos. Es posible que los establecimientos educacionales están certificando más aprendizajes que los efectivamente logrados debido a que el sistema de subvención los presiona a la retención de matrícula, como una prioridad desproporcionada respecto de los aprendizajes que el sistema define como necesarios. Existen mecanismos de presión más o menos explícitos hacia directivos y docentes, para que esto suceda y que realizan los sostenedores. La preocupación, en este caso, no es que todos o casi todos los alumnos aprendan, sino que todos o casi todos los alumnos sean promovidos.

4. El sistema de financiamiento a través de la subvención por asistencia, no considera inversiones de capital que redunden en un mejoramiento de la calidad de la educación. Sabemos que el FNDR no alcanza para los requerimientos de infraestructura de los establecimientos. Difícilmente un sostenedor podría adquirir equipos, bibliotecas, laboratorios o medios audiovisuales con los ingresos de la subvención. No existen mecanismos estatales que ayuden a amortizar estas inversiones o algún tipo de facilidades que disminuyan el impacto del pago inmediato de las adquisiciones.

El actual sistema de financiamiento a través de la subvención constituye un mecanismo especialmente rígido, que responde de manera insuficiente a los requerimientos de calidad y equidad de la educación. Su revisión y sus adecuaciones se han iniciado tanto a través de reformas legislativas, intervenciones directas de recursos pedagógicos y de capital en los diferentes programas ministeriales, especialmente MECE Básica y Rural, Modernización T-P y Habilitación, de igual forma mediante convenios con las municipalidades, con organismos no gubernamentales y sostenedores particulares. Los mecanismos de financiamiento compartido y la Reforma Tributaria, recién aprobados, se supone que fortalecerán esta tendencia. También a través del progresivo interés, pero todavía tímidos aportes de particulares y empresas. Pero se requiere más, sobre todo en la línea de flexibilizar el sistema de subvención por asistencia, transformándolo en un agente que genere otros procesos de mejoramiento de la calidad y equidad de la gestión educativa. También la coordinación con propósitos de focalización de los recursos que de manera creciente provendrán de aportes privados. Esto contribuirá a superar la distancia entre el sistema de financiamiento escolar y la calidad y equidad de la educación.

#### **b) Segundo dilema: en relación con los resultados, los que aprenden y los que no aprenden en la escuela**

De los casi 2.950.000 alumnos del sistema escolar chileno, el 90% asiste a establecimientos subvencionados, municipalizados o particulares. De ellos, el 58% a escuelas y liceos municipales, el 32.3% a particulares subvencionados. Sólo el 8%

a colegios particulares pagados. Desde el punto de vista socioeconómico, de acuerdo a los datos CASEN 1990, 1.850.000 menores de 14 años se encontraban bajo la línea de pobreza. De estos, 700.000 en situación de indigencia. De entre ellos, los que se mantienen en el sistema escolar asisten mayoritariamente, por cierto, a establecimientos educacionales subvencionados municipales y en menor medida a particulares subvencionados.

En los datos indicados encontramos un segundo foco en el que debemos centrar la atención: los niños y niñas pobres de nuestro país asisten mayoritariamente a establecimientos gratuitos municipales y particulares.

La luz de este foco dice también que en las mediciones del SIMCE en los Cuartos Años Básicos 1992, los alumnos y alumnas de los establecimientos municipales, obtienen en promedio en Castellano un 64% de logro de los objetivos de aprendizaje y en matemática, un 63.7%. En cambio, los de los establecimientos particulares pagados obtienen logros que alcanzan como promedio nacional el 86.8% y el 85.2% respectivamente, de los aprendizajes. Si bien ha existido un incremento entre las últimas mediciones de los logros de los establecimientos municipalizados y particulares subvencionados, ellos distan mucho todavía de los que obtienen los colegios pagados. Mediciones experimentales y de investigaciones en Educación Media, nos dicen que tanto los logros como las diferencias son peligrosamente inferiores.

Es claro que coexisten en nuestro país calidades de educación distintas y que el factor que las diferencia tiene que ver con la condición social de nuestros alumnos y alumnas y con el tipo de establecimiento educacional al que asisten. La condición de inequidad para los pobres y para la mayoría de la población escolar que asiste a establecimientos gratuitos municipales o subvencionados, es demasiado visible.

Estamos, entonces, frente a una discriminación que se produce por el origen social y la condición económica de nuestros alumnos y alumnas y no por su capacidad, condiciones o por sus méritos académicos.

Los efectos de lo anterior constituyen una seria interrogante para el éxito de los propósitos modernizadores en los que el país está empeñado, para la cohesión social, para la moderna ciudadanía, para sostener el crecimiento económico incorporando más inteligencia y calidad a los procesos productivos, para las esperanzas de participación y acceso a mejores condiciones de existencia y de calidad de vida y sobre todo, provoca dolor en nuestra conciencia moral.

Los esfuerzos iniciados deben profundizarse y extenderse, hasta igualar la calidad de los resultados en los establecimientos educacionales, de manera que la libertad



de elegir uno u otro establecimiento educacional sea verdadera y dependa de la orientación de la formación y no de la calidad y de los resultados de los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

### **c) Tercer dilema: los procesos pedagógicos y su impacto en el derecho a la educación**

En definitiva, el derecho a la educación en el establecimiento educacional se construye en las interacciones cotidianas que se dan en la sala de clases o en el patio escolar. De la riqueza de estas conversaciones depende la calidad de la construcción de las oportunidades de aprendizajes y los resultados educativos en alumnos y alumnas.

La investigación revela que numerosas prácticas pedagógicas, sin proponérselo, constituyen discriminaciones que atentan contra el derecho a la educación. Muchas de estas prácticas se fundan en supuestos de extendida difusión y resistencia en la cultura docente, mediante prejuicios racionalizados. Su modificación es una tarea compleja y urgente. A modo de ejemplos señalaremos algunas de ellas:

1. **La creencia** que el sistema educativo tiene unos objetivos fijos, así como unos contenidos y un método de enseñanza comunes, de manera que se pretende que todos los alumnos realicen los mismos aprendizajes y de la misma forma. La consecuencia es que algunos alumnos poseen las características necesarias para adaptarse a esos métodos y que los demás irán siendo excluidos en niveles más o menos avanzados del sistema, por carecer supuestamente de las aptitudes requeridas para realizar los aprendizajes fijados. La idea es dejar de lado o no desperdiciar esfuerzos en aquellos alumnos que no pueden adaptarse. Este planteamiento sigue estando extraordinariamente extendido en nuestro medio. Muchas de las situaciones de repitencia y de deserción escolar se justifican con estos argumentos.

2. **Es claro** que en la formación del educador no hay cabida para la relación con subculturas como la de la pobreza o la diversidad étnica. Esta ausencia origina diversas justificaciones que muchas veces ocultan su carácter discriminador. Así, el niño no es capaz de aprender, a pesar de los esfuerzos, porque es pobre, porque su familia no lo estimula, porque fue mal alimentado en su niñez, porque es mapuche, aymará o pascuense. Estas justificaciones evitan el esfuerzo de explorar e incorporar los ambientes del niño pobre o de otra cultura, en especial las experiencias educativas diferentes a las de la escuela.

3. **Catalogar** como alumnos con "dificultades de aprendizaje" a aquellos que no responden a las estrategias de enseñanza que el profesor supone adecuadas para

alumnos normales. En nuestro país existe la tendencia a calificar de esa manera al alumno que no aprende por los métodos tradicionales. Nuestros establecimientos declaran que aproximadamente un tercio de sus alumnos presenta algún problema de aprendizaje. Sabemos que ello no es posible y que su magnitud difícilmente debiera superar el 7% de los alumnos. Lo que pasa es que bajo el rótulo de problemas de aprendizaje se incluye muchas veces a los llamados alumnos-problema, esto es, aquellos con ritmos de aprendizaje más lento o que requieren estrategias de enseñanza y de aprendizaje diferentes.

4. Se sabe también que los procesos pedagógicos en general no responden a los intereses y necesidades de los alumnos. A su carácter enciclopédico y falta de pertinencia, utilidad y valor formativo de determinados conocimientos exigidos, se agrega el carácter uniforme y obligatorio que generalmente se asigna a los programas. Esto, unido a reglamentaciones excesivamente rígidas, limita las posibilidades de iniciativa de los docentes para adaptarlos a las aptitudes, intereses y ritmos de aprendizaje de los alumnos y a las características de los ámbitos local y regional. Se constata, además, que la gradación de los conocimientos responde más al orden lógico de la materia que a las condiciones del desarrollo del pensamiento de los alumnos.

En muchos casos, en éstas y otras situaciones lo que realmente ocurre es la dificultad de adecuar la enseñanza a las características diferenciales que presentan los alumnos. Este es un factor primordial a considerar en el diseño de cualquier propuesta educativa. El horizonte que se propone pasa por construir el derecho a la educación mediante una acción educativa en función de las características individuales de los alumnos a los que se aplica. El objetivo a alcanzar, como señala Cronbach y más recientemente Glaser, es el máximo grado de ajuste o de adaptación posible entre las características de los alumnos y la naturaleza de las actividades y métodos de enseñanza para el aprendizaje.

Lo anterior demanda no sólo nuevas orientaciones en la investigación educacional y en la formación docente, aspecto que es básico asumir a la brevedad, sino también demanda importantes cambios organizativos en la escuela, en el currículum general e incremento en los recursos. Es central la generación de espacios de los docentes para la reflexión de sus prácticas, para la reorganización de los procesos de enseñanza y de aprendizaje y para la generación de proyectos educativos. Esto último se ha estado desarrollando exitosamente en algunos liceos rurales de Temuco, a través de la realización de talleres de gestión pedagógica. Estamos hablando de una nueva concepción del perfeccionamiento docente.

#### **d) Cuarto Dilema: la gestión pedagógica de los establecimientos educacionales y el derecho a la educación**

Analicemos por un momento el significado que tiene el acto de matricular a un alumno o a una alumna en un establecimiento educacional. Se trata de un acto de fe pública y libre entre los padres o apoderados, el alumno y el establecimiento educacional. En ese sentido se asemeja a un contrato: la escuela se compromete a otorgar las condiciones que hagan posible que el alumno aprenda y el alumno y sus padres a participar e identificarse con el proyecto institucional del establecimiento. Las exigencias que se derivan son claras y cada parte tiene el derecho de exigir a la otra el cumplimiento de ellas. Sin embargo, esto que pareciera obvio, funciona sólo excepcionalmente en la realidad.

Es en el ámbito de la gestión pedagógica-administrativa de los establecimientos que se producen situaciones que inciden directamente en desmedro del derecho a la educación. Analizaremos algunas de ellas:

1. El deterioro de la calidad ha dejado fuera de competencia a la escuela y al liceo público desde hace más de 15 años. Los esfuerzos del sistema y de los docentes para modificar esto son todavía precarios. La libertad para elegir un establecimiento educacional de calidad por parte de los padres, está condicionada a un número muy limitado de matrículas en pocos colegios de tradición, a su condición social, a su capacidad económica y, en ocasiones, a su adhesión religiosa. La búsqueda de una vacante es un peregrinaje dramático para muchas familias. La demanda es tan desproporcionada en relación con las vacantes, que los niños y niñas deben competir con sus pares desde su ingreso al primer nivel de Prebásica. Algunos de estos establecimientos, reservan los mayores porcentajes de sus vacantes a los hijos de ex-alumnos, con lo cual se cierra todavía más el círculo de oportunidades para el mismo sector social que, a la vez, es un círculo de poder e influencia. Sucede también, que estos son mayoritariamente los alumnos que ingresan a las mejores carreras en las dos o tres más prestigiadas universidades del país.
2. Se constata, entonces, que en ese sector de colegios de tradición de calidad, la selección de alumnos es una práctica normal, dado que la demanda excede con mucho a las vacantes que ofrecen. Las reglas del mercado se aplican directamente al ingreso de los alumnos. De esta manera, las exigencias son cada vez mayores y se traducen en pruebas e informes de desarrollo intelectual, rendimiento y personalidad con el propósito de seleccionar alumnos. La expulsión de alumnos por repitencia, por bajo promedio o por

comportamiento es una práctica habitual en estos establecimientos. En ocasiones se promueve a alumnos con la condición que abandonen el establecimiento al siguiente año escolar. Siempre habrá alguna otra escuela o liceo subvencionado particular o municipal que los reciba. Es claro, no tienen problemas de demanda y prefieren hacerse cargo y responsables de alumnos exitosos y no de alumnos que fracasen. No se asume que el fracaso del alumno es también el fracaso del establecimiento. La parte responsable de la enseñanza pone término al contrato y termina el derecho para el que debía aprender.

3. Los datos del Ministerio señalan que desde fines de los 80 la cantidad de alumnos en Educación Media disminuye lenta, pero progresivamente. Esta disminución es especialmente clara en la modalidad Humanístico-Científica municipal. La modalidad Técnico-Profesional ha aumentado, transformándose en esperanza sobre todo para los pobres que llegan al liceo. Los liceos H-C municipales están perdiendo alumnos. Varios de antigua tradición, de hombres o de mujeres en Santiago o en provincias, se han transformado en coeducacionales para atraer más matrícula; otros se han ido quedando cada vez con menos alumnos. Existen más razones que las demográficas para explicar este fenómeno. Hay que buscar respuestas también en las presiones para el empleo que nuestros jóvenes tienen o en la crisis de la «utilidad» de permanecer en el sistema escolar.
4. Para estos establecimientos no existe selección de alumnos. En este caso, la oferta de vacantes supera a la demanda de matrícula. Esto es especialmente claro en los liceos municipales. Muchas veces los profesores deben buscar a los alumnos en sus casas para que vuelvan al liceo. Esta población carece de medios de influencia y de recursos económicos. Para ella la educación no es inversión en calidad de vida o de trabajo, tampoco de continuación de estudios. Se constata también una pérdida de la fe pública en la efectividad y pertinencia de la acción educativa que se desarrolla. Algunos han comparado a estos liceos con una especie de guardería de adolescentes. El problema de la calidad en estos establecimientos es crucial y se requiere de una acción urgente e integral para mejorarlos, porque el derecho a la educación está gravemente deteriorado en ellos.
5. La diferencia entre los dos mundos educativos, el particular pagado y el municipal, queda clara también al comparar las tasas de reprobación y de abandono escolar del año 1991. Estas cifras nos hablan también del derecho a la educación. Mientras en Básica de dependencia municipal, la reprobación alcanzó al 9.16%, la particular pagada alcanzó al 1.9%. En Media, las

diferencias también son espectaculares: los liceos de dependencia municipal presentan tasas de reprobación que alcanzan el 15.17% y los particulares pagados alcanzaron al 5.22%. Los subvencionados particulares logran cifras intermedias, 6.6% en Básica y 10.2% en Media. Lo mismo sucede con los porcentajes de abandono: son superiores en los establecimientos de dependencia municipalizada. Todos estos porcentajes aumentan en el caso de los establecimientos rurales. Si sumamos los porcentajes de reprobación y de abandono en los liceos municipales, constatamos un fracaso escolar que alcanza al 24% de los alumnos, a pesar de la presión ya aludida que ejerce la subvención. Atención, estamos hablando de más de 160.000 alumnos.

Tomemos otra cifra a modo de ejemplo. El porcentaje de alumnos de Media H-C que egresó sin repetir ningún grado alcanzó al 40% en el caso de los liceos municipales y al 76% en el caso de los liceos particulares pagados. No daremos las diferencias de rendimiento en la PAA y en las PCE, porque es más de lo mismo y porque su propósito es diferente. Recordemos que está recién preparándose un sistema de medición de la calidad de la Educación Media, por lo que las tasas de reprobación y de abandono son los mejores datos de que disponemos en estos momentos.

Se constata entonces, que más alumnos pobres fracasan o desertan del sistema, lo que nos lleva nuevamente a reiterar la discriminación de origen social y económica que existe.

6. Retomemos brevemente el tema de la expulsión de alumnos. Entre enero y agosto de 1993 el Departamento Provincial Santiago Centro había recibido 18 reclamos por cancelación de matrícula, 8 municipales, 6 particulares subvencionados, 2 particulares pagados y 1 corporativizado. Esa cifra es muy reducida. Se trata de padres que denunciaron la situación ante la autoridad ministerial y no de todos los casos de cancelación de matrícula. La causales son de diversa índole: por repetición de curso, por acumulación de anotaciones negativas, por peleas dentro y fuera del establecimiento, por insultar a profesores, por detención fuera del establecimiento y acusación de portar marihuana, por acusación de robo, por embarazo.

El tema de la expulsión de alumnos es complejo. Existen criterios, orientaciones, pero no hay normas. Hay preguntas que no están suficientemente respondidas: ¿Está el Ministerio facultado para impedir la expulsión de alumnos en nombre del derecho a la educación? ¿Debe intervenir para que no se expulse a un alumno de un establecimiento o cuando ningún establecimiento recibe a un alumno expulsado? Esto es más claro en Básica que en Media. El Estado define la Educación Básica como obligatoria y siente que

puede exigir más en ella que en Media. Muchas veces los docentes presionan a los directivos a la expulsión de alumnos. Muchas veces las autoridades de los DEM y de los DEPROV presionan a los directivos docentes para que no suceda o se movilizan para que estos alumnos sean recibidos en otro establecimiento. Pero estos son actos voluntarios. El Departamento Provincial de Educación se siente depositario en lo pedagógico de los establecimientos municipales, porque son educación pública y establece mecanismos de hecho para que no suceda. No así en el caso de un colegio particular pagado. Allí no existe casi la posibilidad de apelación.

El tema de fondo es como hacer que los establecimientos educacionales se hagan cargo de su compromiso básico de enseñar a todos sus alumnos y no eludan la responsabilidad asumida en el momento de la matrícula. Es indudable que en el fracaso escolar hay una o más partes que no cumplen el contrato acordado. ¿Por qué se deposita exclusivamente en el alumno el peso y las consecuencias de este fracaso?

7. Un paso necesario, urgente, posible de definir y normar por el Ministerio para todos los establecimientos educacionales y para los casos de discriminaciones administrativas, que perfecciona el derecho a la educación, pero que no lo hace pleno, es el de la decisión informada de los actores. Se trata que en el contrato de matrícula, todas las partes conozcan efectivamente sus derechos y obligaciones. Esto no sucede hoy en la mayoría de los casos. Lo que debe conocerse es tanto la oferta educativa del establecimiento como el compromiso de los padres y del joven, de apoyar la educación de sus hijos o de sí mismos. Esto implica la definición participativa del Proyecto Educativo o institucional y en él, las ofertas específicas, los qué, los cómo y los cuándo, incluyendo los aspectos de evaluación y de convivencia o disciplina escolar. En ello están incluidas también las estrategias para que las partes exijan y evalúen de manera permanente el cumplimiento de los compromisos mutuos.

### **III. Algunas reflexiones finales:**

Los problemas descritos, de manera breve e insuficiente, y otros que no alcanzaron a señalarse, constituyen en realidad tareas urgentes para profundizar y para iniciar.

La pregunta más importante que corresponde hacer no es si atenta contra el derecho a la educación la selección de alumnos o su expulsión. Sabemos que sí, en la medida en que la selección reproduce esquemas de discriminación social y económica y en la medida en que la expulsión de alumnos resulta de un incumplimiento contractual

del compromiso que el establecimiento educacional asumió al momento de aceptar la matrícula de un alumno. Pero también sabemos que el tema de fondo es otro. Lo que sucede es que la oferta de educación de calidad es muy escasa y su distribución social es altamente injusta. Este es el principal obstáculo para el derecho a la educación. La pregunta entonces es ¿Cómo hacer para que la educación pública o municipal recupere la tradición de calidad que tuvo y sea nuevamente escalera de ascenso social para alumnos pobres con capacidad? ¿Cómo concertar esfuerzos entre el Estado, la sociedad y los particulares para que la construcción y la distribución de conocimientos sea socialmente equitativa? ¿Cómo transformar las discriminaciones existentes en diferenciaciones basadas exclusivamente en las capacidades de los alumnos y alumnas?

Hay que seguir las pistas de mejoramiento sustantivo que se han visualizado y se han iniciado a través de acciones tan profundas, pero más extendidas en educación prebásica, básica y de adultos. Hay que transformar los programas de emergencia en la Educación Media en un programa de modernización o de mejoramiento de carácter integral, que incluya los procesos de gestión pedagógica como uno de sus ejes articuladores, pero que también incluya medios e instrumentos. Hay que avanzar en la definición de currícula más pertinentes, hay que reestudiar la estructura del sistema, sus entradas y sus salidas; hay que introducir mayor flexibilidad al sistema de subvención escolar; hay que articular el quehacer educativo desde la perspectiva de una nueva cultura pedagógica, económica, social y del trabajo, a la luz de los requerimientos de un desarrollo humano, sostenido y sustentable en lo económico, participativo y justo en lo social. Ello haría más real el derecho a la educación.

#### BIBLIOGRAFIA:

- AVALOS, Beatrice: «Teaching Children of the Poor». International Development Research Centre. Canadá 1986.
- AVALOS, Beatrice: «Education for the Poor: quality or relevance?». British Journal of Sociology of Education. Vol. 13, Nº 4. 1992.
- MINISTERIO DE EDUCACION: «Compendio de Información Estadística 1991». División de Planificación y Presupuesto.
- NILO, Sergio: «Evaluación de la Institución Escolar». Instituto Interamericano del Niño, Montevideo 1990.
- O.E.I. «Revista Iberoamericana de Educación. Estado y Educación». Nº 1. Enero-abril 1993.

## **NUEVAS DISCRIMINACIONES: EMBARAZO ADOLESCENTE, DROGADICCION Y SIDA**

**Sra. María de la Luz Silva**  
Coordinadora Programa de la Mujer  
MINEDUC

A mi me ha correspondido referirme a un conjunto de situaciones de diversa índole que hemos denominado «nuevas discriminaciones» para señalar que constituyen situaciones problemáticas que sólo recientemente han adquirido relevancia en el ámbito escolar. En tanto forman un conjunto diverso de problemáticas, he estimado pertinente comenzar precisando qué se entenderá por discriminación en esta presentación.

El término se refiere al efecto de discriminar o capacidad humana de establecer distinciones, de diferenciar una cosa respecto de otra. Existe también una segunda acepción de la palabra que significa «dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por razones raciales, de sexo, religiosas, políticas, etc.» Podemos resumir ambas ideas diciendo que, por sí misma, una diferencia no debiera dar origen a trato de inferioridad, el que puede ser producto de acciones directas de discriminación, y también por ausencia de acciones positivas que contrarresten las situaciones de menoscabo por causa de la diferencia.

Los temas que trataré se denominan «nuevas» discriminaciones porque son causa de trato de inferioridad en la escuela: ser portadores del VIH o enfermo de SIDA; consumir drogas; y estar embarazada o ser madre adolescente. El primer caso efectivamente es nuevo, el segundo no lo es por su especificidad pero sí por su cantidad, y el tercero no tiene nada de nuevo sino que es una situación que ha adquirido notoriedad por el cambio del rol de la mujer en la sociedad. Analizaré lo más brevemente posible la especificidad de la situación que da origen a cada una de estas discriminaciones.

### **1.- LA SITUACION DE LOS NIÑOS CON VIH-SIDA.-**

Se trata de una enfermedad grave que, a diferencia de otras, no tiene curación, por lo tanto, todos los enfermos mueren aproximadamente entre 2 y 4 años después que se declara la enfermedad. Además, se puede ser portador sano, esto es, que la enfermedad no se presente, por un lapso que puede ir de 5 a 10 años, e incluso se puede ignorar que se tiene. Tanto el enfermo como el portador pueden contagiar a otras personas. La forma más importante de transmisión es por vía sexual, que abarca al 87% de los casos; también se puede transmitir a través de una transfusión



sanguínea o por compartir agujas u otros elementos cortopunzantes que entren en contacto con el torrente sanguíneo (6% de los casos); finalmente hay un 2% por transmisión vertical (madre-hijo).

#### **Riesgos y formas de prevención.-**

En lo que dice relación con la escuela, el riesgo es de fácil manejo si se toman las medidas preventivas pertinentes. No existe ningún caso registrado de contagio por contactos normales de tipo cotidiano: no se conoce de hermanos que se hayan contagiado, ni de compañeros de curso de los niños hemofílicos que habían sido contagiados por transfusiones sanguíneas. Más riesgo existe para el niño enfermo, por su debilidad inmunológica, que para los sanos.

La medida más importante, sin embargo, es disponer de información correcta acerca de las formas de prevención del contagio por vía sexual, tema sobre el que no se ha logrado una posición consensual por diversidad de criterios morales respecto de la información que se debe difundir en el sistema escolar. Pero eso ya es tema del derecho a la salud y a la libertad de credo.

#### **Característica : temor, agresividad y culpa.**

La característica principal de esta enfermedad es que se trata de una epidemia que gatilla reacciones psicológicas de temor, provocando situaciones graves de discriminación explícita, donde las personas reaccionan rechazando al enfermo en forma agresiva y hostil. Como sabemos, las epidemias son enfermedades contagiosas que se expanden con rapidez en una comunidad. Al igual que otros fenómenos incontrolables por los seres humanos, generan un conjunto de reacciones colectivas que buscan identificar culpables con el fin de explicar su origen. Tales reacciones usualmente colocan al culpable en el exo-grupo (p.e., los judíos durante la peste negra en Europa; o la xenofobia actual ante la recesión, etc.), lo que les permite creer que no están amenazados (no-afectados). En el caso del SIDA, se culpabiliza directamente a los sujetos enfermos bajo el estigma de haberse contagiado por tener conductas sexuales consideradas inapropiadas.

Actualmente en Chile sólo existe un número de casos bastante reducido, sin embargo, éstos han aumentado fuertemente en el grupo etáreo de los menores de 4 años, tendencia que probablemente crecerá junto con el incremento del número de mujeres adultas infectadas. El registro de casos de SIDA, por grupos de edad, muestra que desde 1984 a la fecha existen 10 casos de niños enfermos y 12 portadores en el grupo etáreo de 0 a 4 años; en cambio, hay sólo 1 enfermo y 1 portador en el de 5 a 9 años y 4 enfermos y 1 portador en el de 10 a 14 años. Cabe hacer notar, sin embargo, que desde los 15 años en adelante estas cifras se

incrementan significativamente porque comienza la transmisión por vía sexual (14 enfermos y 55 portadores de entre 15 y 19 años, quienes mayoritariamente son varones).

Aunque la cantidad aún no es grande, el problema afecta a toda la población; cualquier persona -niño o profesor- puede ser un portador sano, incluso sin saberlo. Ahora bien, desde el punto de vista escolar, los niños con VIH-SIDA son, técnicamente, estudiantes sin futuro académico, lo que implica que antes que sus logros cognitivos, interesa asegurarles la mejor calidad de vida posible en el presente. En cuanto a un eventual costo adicional por la atención que puede requerir su presencia en la escuela, éste existe pero no es significativo. En realidad, los mayores costos de esta pandemia surgen de la necesidad de implementar programas de capacitación del personal de los establecimientos educacionales y, eventualmente, de la comunidad en general. Ello no debiera implicar discriminación hacia los enfermos en tanto se asuma como una tarea que debe ser realizada en función de la protección de toda la población y no de los eventuales casos que existan en un establecimiento.

### **QUE HACER**

En resumen, se puede afirmar que estamos ante una epidemia que transmite una enfermedad mortal que provoca gran temor, generando actitudes irracionales que discriminan abiertamente a sus víctimas. Las víctimas son percibidas como una amenaza, y son estigmatizadas y culpabilizadas en razón de sus conductas sexuales.

Con respecto a su derecho a la educación, nada justifica decir que éste colisiona con el derecho a la salud y a la debida protección de los otros niños. Basta una conducta racional para asegurar la protección de los niños -supuestamente- sanos, y garantizar el derecho a la educación a los enfermos. La integración social y afectiva proporcionaría a los enfermos, en su corta existencia, la mejor calidad de vida posible que como sociedad podemos darle. Además, puede ser una oportunidad para desarrollar objetivos de formación moral de los alumnos, de trabajar el valor del humanismo y, además, capacitar en medidas de prevención de su propio establecimiento.

La pregunta es ¿cómo desarrollar una perspectiva humanista que permita garantizar el derecho a la educación de estos niños en un marco de solidaridad y afecto por parte de la comunidad en que se encuentran?

Parece ineludible que el derecho de las personas vulnerables necesariamente tiene que ser analizado desde un fundamento ético. En este caso, ante una situación de vulnerabilidad máxima de la persona, la única alternativa es protegerla, puesto que en caso contrario necesariamente se pone en cuestión el valor de la vida.

Nos parece indispensable, por lo tanto, que toda la comunidad educativa desarrolle al menos tres tareas:

1.- de información: ello favorece la protección efectiva de niños enfermos y sanos y la eliminación de temores irracionales.

2.- de capacitación: contribuye a evitar el riesgo de transmisión al proporcionar las herramientas necesarias para un adecuado manejo de las situaciones de riesgo.

3.- de sensibilización: promover la protección de los niños con VIH-SIDA favorece valores de solidaridad social, pérdida del temor irracional y disminución de conductas irresponsables.

Finalmente, sería deseable establecer normas de admisión que aseguren que tanto ellos como sus compañeros sean debidamente protegidos. Además, es posible evitar actitudes discriminatorias en su contra a través de medidas concretas, como por ejemplo, el manejo restringido de la información del caso, alta sensibilización de la comunidad, etc. Todo ello permitiría que el problema del VIH-SIDA en la escuela no constituyese, por sí mismo, una fuente de discriminación de los estudiantes, ni tampoco de los establecimientos que los acojan.

## **2.- EL CONSUMO DE DROGAS.-**

En el caso de los estudiantes que consumen drogas, no se puede decir que estemos ante una enfermedad — sería estigmatizar desde la partida — sino de una conducta que expone al consumidor a desarrollar dependencia psicológica y/o física, en distintos grados.

Las drogas son sustancias que ejercen su acción sobre el sistema nervioso central y que tienen la capacidad de producir alteraciones, aumentando o disminuyendo su nivel de funcionamiento o modificando los estados de conciencia. Entre sus consecuencias, se aprecia un deterioro en el rendimiento escolar y desórdenes conductuales.

Desde un punto de vista técnico, se puede distinguir entre las drogas de consumo social (alcohol, tabaco) y las psicoactivas (marihuana, cocaína, etc.), frente a las cuales la actitud de la sociedad es muy diferente. El consumo de las primeras es legal y son socialmente aceptadas, en cambio las segundas, además de que también son crecientemente dañinas, son ilegales y se **pretende** controlar su tráfico, producción y consumo a través de diversas acciones. Las drogas que se consumen en Chile, además del alcohol y el tabaco, son principalmente la marihuana, también se utilizan inhalantes (ej.: neopren, pasta base, cocaína, anfetaminas, tranquilizantes e hipnóticos).

En relación a la prevalencia de consumidores, no existen en el país estudios epidemiológicos nacionales respecto del uso indebido de drogas. La información disponible corresponde a estudios realizados en segmentos específicos de población, y localizados en áreas geográficas determinadas.

La marihuana es la droga más ampliamente conocida por los jóvenes; según consignan los estudios realizados sobre el tema, hasta un 90% de entrevistados dicen conocerla. Su consumo es reconocido por el mayor porcentaje de ellos (los resultados conocidos varían entre un 18% y un 30% aproximadamente). El consumo de coca, sin embargo, es menor y tiende a aumentar en ciertas áreas geográficas; un estudio comparativo de 4 ciudades muestra que un 3,4% de los entrevistados en Santiago consumió coca y sus derivados por primera vez entre los 10 y 14 años, cifra que sube al 6,6% en Arica. Asimismo, entre los entrevistados en Arica, había un 82% que había consumido coca o sus derivados alguna vez en su vida, contra el 29,3 en Santiago. En el caso de ambas drogas, el porcentaje de consumidores habituales es significativamente inferior al de consumidores esporádicos.

Con respecto al consumo indebido de drogas en los últimos 10 años, se ha observado un incremento en el porcentaje de consumidores y/o adictos jóvenes, especialmente entre las edades de 15 a 24 años.

La edad de mayor prevalencia de inicio del consumo (no abusivo) es entre los 15 y 19 años, lo que señala que la edad escolar constituye la etapa de mayor vulnerabilidad. Por sus características, sin embargo, esta forma de consumo está asociada principalmente a variables socio-afectivas, y en mucho menor grado con adicción, y no tiene efectos observables en la deserción escolar.

El consumo habitual de drogas, sin embargo, es reflejo de otros problemas más profundo; es un síntoma de una realidad que viven muchos jóvenes y que compromete a diversos sectores de la comunidad. No puede ser entendida en forma independiente del contexto familiar y cultural de los jóvenes, y de las características psicológicas específicas de este grupo etáreo. Cuando no encuentran un espacio en los distintos ámbitos de su vida —laboral, educacional, cultural, recreativo— que posibilite la búsqueda y definición de su identidad y la expresión adecuada de los conflictos y necesidades inherentes a su proceso evolutivo, desarrollan múltiples síntomas que, en muchas circunstancias, no son más que la expresión de la situación que viven.

El fenómeno se produce como un proceso circular en el cual el joven se inicia en el consumo a causa de una situación de discriminación social preexistente en el ámbito familiar y escolar; cuando por diversas razones, manifiestan conductas conflictivas, son estigmatizados como «malos alumnos» y marginados lo que los conduce a insertarse en el grupo de consumidores. Usualmente iniciarse en el consumo

favorece su integración social al adquirir por esta vía un grupo de pertenencia —el de los «volados»—, que aunque marginal, le proporciona una inserción social y afectiva. Cuando dejan de consumir y, por lo tanto, se salen del grupo de inserción y vuelven a la escuela, ahora son discriminados y estigmatizados por su historia reciente, lo que muchas veces termina en nuevas conductas conflictivas y se repite el ciclo. Se trata, en consecuencia, de una **conducta multideterminada**, en la cual el componente social y cultural es muy fuerte.

La principal estrategia para enfrentar este problema en el país es preocuparse seriamente de la prevención a través de la educación, tarea que actualmente desarrolla el Ministerio de Educación.

En cuanto a los consumidores, para enfrentar el problema en el sistema educacional no parece suficiente el uso de medidas administrativas destinadas a protegerlos de la discriminación que pueda originarse por su condición de «alumno problema» con bajos resultados académicos y conductas difíciles; para evitar el uso indebido de drogas en los jóvenes es indispensable una actitud de tolerancia y comprensión de parte de los docentes y autoridades de los establecimientos educacionales. Esta debe estar orientada a facilitar su permanencia en el sistema a través de estrategias relacionadas con los factores socio-afectivos que están afectando a los jóvenes —que son anteriores al consumo mismo de la droga—; evitando así que sean estigmatizados por una conducta que es el resultado más que la causa de sus problemas.

### **3.- LA SITUACION DE LAS ADOLESCENTES EMBARAZADAS Y MADRES.-**

En primer lugar, se describe la problemática general de la adolescente embarazada, es decir, de las mujeres menores de 20 años de edad que se encuentran embarazadas o que son madres dentro de ese tramo de edad. A continuación se revisará brevemente su relación con la población femenina en edad escolar.

Por la relevancia que se asigna hoy al tema del embarazo en adolescentes puede parecer un fenómeno en aumento, sin embargo, si se observa su evolución en los últimos 30 años, se aprecia que si bien existió una tendencia a aumentar entre 1960 y 1970, posteriormente ésta se invierte y las tasas tienden a decrecer en forma **sostenida**. A diferencia de las **mujeres** de mayor edad, cuyas tasas de **fecundidad** descienden acelerada y sostenidamente desde 1960 en adelante, las menores de 20 años no presentan una tendencia unilineal. En efecto, entre 1960 y 1970, la tasa de fecundidad de este grupo etáreo muestra un incremento; así, en 1960 la tasa de

fecundidad del grupo de 15 a 19 años era de 80 por mil mujeres en edad fértil, cifra que, en 1970, sube a 87 por mil. Posteriormente, sin embargo, dichas tasas comienzan a decrecer notablemente; en 1980 esta cifra baja al 72 por mil,<sup>1</sup> y en 1991, a 64 por mil.<sup>2</sup> Es decir, luego de su incremento inicial, dicha tendencia se invierte, comenzando a decrecer en forma sostenida desde hace aproximadamente 20 años.

Cabe hacer notar que el descenso en la fecundidad de las mujeres jóvenes es extraordinariamente menor que en los otros grupos etáreos de mujeres en edad fértil; en los dos grupos de mayor edad, (40-44 y 45-49 años), que son grupos de riesgo al igual que las adolescentes, se produjo una reducción en sus tasas de fecundidad del 74 y del 78 por ciento, respectivamente. El grupo etáreo de 15 a 19 años, en cambio, a partir del inicio de su tendencia decreciente, sólo presenta una disminución del 23 por ciento en sus tasas de fecundidad.

Esta tendencia de las menores de 20 años a presentar un menor decrecimiento en sus tasas de fecundidad que los otros grupos etáreos parece explicar el incremento en las cifras de nacidos vivos de madres jóvenes, que ha inducido a cierta confusión. Si se analiza la proporción de madres de hijos nacidos vivos que se ubican en el tramo de edad de las menores de 20 años, se observa que, en 1987, éstas eran el 12,1 por ciento del total de madres, en 1988 el 13,5 por ciento y en 1989 el 13,8 por ciento. En números absolutos, en 1990, las madres menores de 20 años sobrepasaron los 40 mil casos, lo que equivale al 13,8 por ciento de los niños nacidos vivos en el país. (742 son hijos de madres menores de 15 años y 39.543 son hijos de madres de entre 15 y 19 años). El leve crecimiento en la proporción de hijos nacidos vivos en el grupo de las madres jóvenes no refleja la cantidad de embarazadas adolescentes, sino que estas cifras indican que una mayor proporción de madres se concentran en ese grupo etáreo que el año anterior. La explicación de esta redistribución de las madres en los grupos de edad probablemente esté reflejando una disminución más acelerada de la fecundidad en los grupos de más edad.

Las mujeres menores de 20 años se caracterizan por ser un grupo etáreo en edad fértil que hace escaso uso de métodos anticonceptivos. A diferencia de las mujeres fértiles de los otros grupos etáreos de más edad, en los cuales la proporción de usuarias de tales métodos es superior al 70 por ciento, según APROFA-CERC, en 1989 sólo un 7,5 por ciento de las mujeres menores de 20 años utilizaban alguno de ellos.<sup>3</sup>

Asimismo, se aprecia un cambio significativo en los patrones culturales asociados al inicio de la maternidad en las menores de 20 años; mientras en 1960 sólo un 29 por ciento de los nacidos vivos hijos de estas madres eran ilegítimos, en 1989 esta

<sup>1</sup> INE, «La transición de la Fecundidad en Chile», Anuario Demografía, INE/CELADE, 1989.

<sup>2</sup> INE, Estadísticas Vitales 1992.

cifra sube a más del 60 por ciento. Estudios sobre el tema reportan que el embarazo de adolescentes generalmente es indeseado; se inicia en la casi totalidad de las jóvenes estando solteras y sólo un reducido número de ellas posteriormente contrae matrimonio, siendo lo más frecuente el abandono del progenitor. La maternidad adolescente se presenta con mayor frecuencia en las zonas rurales, y en los quintiles de menores ingresos de la población.

Si a lo anterior se suma un contexto legal y social de ilegitimidad desprotegida, no resulta sorprendente encontrar que el embarazo en esta edad se relacione con una mayor mortalidad infantil y con la reproducción intergeneracional de la **pobreza**. Las adolescentes madres muestran mayor tendencia a presentar un bajo estado nutricional y corren mayor riesgo de morbilidad y mortalidad comparada con mujeres de 20 y 35 años, especialmente si tiene menos de 16 años de edad.

Ahora bien, ¿cómo se presenta esta problemática en el sistema escolar? La población femenina de entre 14 y 17 años está conformada por algo más de medio millón de mujeres, de las cuales más del 80 por ciento están incorporadas al sistema educacional. Se ha estimado que, de los 40.000 casos de madres adolescentes, aproximadamente un tercio de ellas corresponde al tramo de adolescentes en edad escolar, lo que da una cifra cercana a los 13.300 casos anuales. ¿Cuántas de ellas están en el sistema escolar? Imposible saberlo porque el embarazo presenta una fuerte asociación con la deserción escolar; una gran proporción de las madres de esta edad ya habían desertado cuando se embarazaron. Aunque actualmente pueden continuar en el sistema educacional, aún es difícil retenerlas; de los casi 6.000 casos de adolescentes embarazadas matriculadas en 1992 reportadas por los establecimientos educacionales, ese año el sistema pudo retener sólo a un 60 por ciento de ellas.

Como se puede apreciar de los antecedentes señalados, la relevancia que crecientemente adquiere el tema de la adolescente embarazada no proviene de la novedad de la situación sino que su origen radica en factores sociales; desde el punto de vista biológico, pese a que este grupo etéreo presenta un leve incremento en los niveles de riesgo de la madre y del niño, se estima que tener hijos después de los 16 años es normal, y que los riesgos están asociados principalmente a factores psicosociales que inciden en lo biológico.

Desde el punto de vista cultural, la estigmatización actual de la maternidad precoz proviene fundamentalmente de causas que se asocian con la nueva situación de la mujer en relación con la maternidad, la familia y el empleo. La prolongación de la esperanza de vida, la instauración de la juventud como una etapa de la vida con características y tareas propias y específicas, y la incorporación masiva y creciente

<sup>1</sup> Delgado, G y W. Campos. «Encuesta de Fecundidad. Chile, 1989. Región Metropolitana», APROFA-CERC, Stgo., 1989. Gráfico N° 16

de la mujer al trabajo contribuyen a que los proyectos de vida de los y las jóvenes consideren un inicio más tardío de la vida matrimonial y de las responsabilidades derivadas de la paternidad. Los jóvenes tienden crecientemente a prolongar su período de preparación para el trabajo, aumentando significativamente su participación en la educación post secundaria. Sólo muy recientemente, sin embargo, la sociedad parece estar tomando conciencia de que tales cambios llevan aparejada la necesidad de una educación sexual adecuada, que les proporcione herramientas para asumir conductas responsables.

La irrupción del fenómeno en el sistema escolar llevó a las autoridades de la época a tomar las medidas administrativas que orientaran estos casos hacia la educación vespertina. Como progenitores no son fácilmente individualizables, pronto se transformó en una medida abiertamente discriminatoria en contra de las mujeres y comenzó a generar resistencia. En 1992 fue revocada, y las embarazadas quedaron autorizadas para ser admitidas a la educación regular diurna.

Los resultados de tal medida muestran que el nivel de retención es bajo pero creciente. Además, se observa que las jóvenes embarazadas tienden a concentrarse en mayor proporción en algunos establecimientos, donde se puede encontrar entre 40 a 60 casos en un sólo plantel, mientras una gran mayoría de ellos no reconoce tener ninguna embarazada. Uno número reducido señala tener pocos casos, lo que probablemente indica que están dando cumplimiento a la medida en forma normal. La información proveniente de aquellos que dicen no tener alumnas en esa situación resulta dudosa, más aún si ciertos establecimientos tienen un número desproporcionadamente elevado de niñas que se encuentran en esta difícil situación.

El embarazo en esta edad es un doble problema: por una parte implica asumir una pesada responsabilidad cuando aún no están maduras ni desean hacerlo, y por otra, deben enfrentar una serie de presiones provenientes del medio familiar y escolar que terminan por hacer de la maternidad una desdicha. A veces temen la reacción de los padres, otras la de los profesores, o ambas; su vulnerabilidad las obliga a tomar la decisión de comunicárselo a alguno de ellos, y sabemos de casos en que les ha ido muy mal con la escuela. Las autoridades educacionales en este momento constituyen una verdadera instancia de apelación para los apoderados que desean proteger a sus hijas.

Retener las desertoras tempranas indudablemente puede contribuir a prevenir los embarazos. Sin embargo, el desafío más urgente proviene de la identificación de estrategias para retener a las que desertarán porque se embarazan. La experiencia de lo sucedido en USA, país que tiene porcentajes de embarazadas en edad escolar semejantes a los nuestros, muestra que desde que se estableció por ley, en 1970, la obligación para los establecimientos de mantener la matrícula a estas alumnas, la



situación ha tendido a normalizarse. Luego de la interrupción en el período del parto, habitualmente las niñas continúan asistiendo al establecimiento en que cursaban sus estudios.

La magnitud de este fenómeno, sin embargo, plantea la urgente necesidad de buscar fórmulas que permitan compatibilizar el derecho a la educación de las adolescentes con las responsabilidades de maternidad mientras persista el fenómeno en nuestra sociedad. Y esa es tarea que nos atañe a todos.

Desde esta perspectiva, es preciso considerar en primer lugar, que estas alumnas son intelectual y emocionalmente normales, pero que viven una situación «problemática» derivada de una maternidad no deseada que generalmente se asocia a carencias educativas o afectivas. De allí que no exista base racional, legal, ni tampoco moral, que justifique limitar su derecho a la educación. En segundo lugar, es preciso considerar que marginarlas constituye una abierta violación a las garantías constitucionales y a los derechos humanos toda vez que se les otorga trato de inferioridad en razón de una situación derivada de su condición biológica de mujer — discriminadas por razón de sexo — y de joven que no ha recibido la educación sexual que debiera dársele para enfrentar un medio social que, en relación a este punto, la confunde y manipula.

### **CONCLUSION**

Me ha sido difícil presentar la especificidad de estas situaciones en tan breve espacio. En beneficio del tiempo, sólo me limitaré a señalar que éstas así llamadas nuevas discriminaciones son, en realidad, situaciones problemáticas asociadas al fracaso escolar. No obstante, la educación en tanto función social, está en condiciones de manejarlas y es deseable y posible hacerlo. Cada una de ellas es completamente diferente de la otra y casi no tiene nada en común excepto que generan «problema» al establecimiento. Son situaciones que obligan a asumir tareas educativas de mayor calidad, y particularmente, que implican una actitud ética de mayor compromiso con la persona del estudiante.



## PROPOSICIONES DE SOLUCION

Moderador : Gastón Gilbert, Jefe División de Educación General  
Ministerio de Educación

- **DERECHO A LA EDUCACION: PRESENTE Y FUTURO**  
**Mauricio Morales D.**
- **HACIA UNA CULTURA ESCOLAR DE LA EQUIDAD**  
**Cecilia Jara**
- **UNA PEDAGOGIA DE LA EQUIDAD**  
**Johanna Filp**
- **CONTRIBUCION DE LA EDUCACION PARTICULAR AL DERECHO DE LA EDUCACION**  
**Mons. Faustino Huidobro**
- **DESCENTRALIZACION, AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y DERECHO A LA EDUCACION**  
**Raúl Allard N.**



# **EL DERECHO A LA EDUCACION: PRESENTE Y FUTURO**

**Mario Mauricio Morales Díaz**

Abogado, Asesor del Ministro de Educación

## **1. INTRODUCCION**

El nombre de este seminario es «Derecho a la Educación». Sin embargo fue estructurado en dos paneles con las siguientes denominaciones: «Las discriminaciones que atentan contra el derecho a la educación en Chile» y «Proposiciones de solución». Si nos atenemos a los títulos propuestos para las intervenciones precedentes, no se consideró iniciar el trabajo tratando de precisar el contenido de este derecho, al parecer porque la mencionada estructuración se realizó a partir de los siguientes presupuestos:

Primero: Que para todos los participantes en este evento la «consistencia» del derecho a la educación es algo evidente y claro. Uso aquí el término consistencia como sinónimo de «lo que algo es en sí mismo».

Segundo: Que, por tanto, es necesario ahondar en los obstáculos o impedimentos que las personas parecen tener para acceder a este bien, identificándolos como «discriminaciones».

En mi opinión, es discutible una reflexión sistemática sobre el Derecho a la Educación a partir de estos presupuestos, debido a que un tratamiento lógico de esta cuestión haría preferible una secuencia que se inicia con un esfuerzo por clarificar lo que este derecho es, sigue con las consideraciones necesarias tanto acerca de las insuficiencias en su formulación como de las dificultades que presenta su ejercicio, y concluye con proposiciones de solución, las que deben consistir en instrumentaciones que contribuyan a facilitar el ejercicio del mencionado derecho de acuerdo a lo que este es. Además, una consideración minuciosa de este asunto puede llevarnos a que lo más evidente es que estamos ante una cuestión compleja, y su tratamiento en forma no metódica puede suscitar confusiones y conducir a la propuesta de soluciones que pueden no ser las más convenientes.

## **2. DESDE UNA PERSPECTIVA JURIDICA**

Esta ponencia es un esfuerzo por precisar, desde una perspectiva jurídica, un contenido de lo que se denomina «Derecho a la Educación». Desde esta perspectiva

es relevante distinguir entre un «derecho» y el «ejercicio del mismo», ya que dentro de un ordenamiento jurídico positivo, constituyen «lo sustantivo» y «lo procesal» de un asunto.

En lo sustantivo se trata de clarificar el derecho en cuestión, como «norma objetiva» y como «facultad subjetiva», lo que implica siempre verificar cuales son las «normas vigentes» que reconocen o establecen un derecho y quienes son los «titulares» del mismo. Del conjunto de normas objetivas vigentes se pueden extraer los elementos que determinan el «contenido» de un derecho.

En lo procesal, se plantea el complejo e importante problema del ejercicio del derecho. Aquí hay que tener presente que en cualquier legislación, no existe un «derecho eficaz» si carece de una correspondiente «acción procesal» que permita su ejercicio efectivo y sin un organismo institucional de índole judicial, ante el cual se pueden ejercer adecuada y oportunamente la acción. El derecho no eficaz o no ejercible es, en la práctica, «meramente declarativo».

### **3. CONTENIDO DEL DERECHO A LA EDUCACION**

¿Cuál es el contenido del derecho a la educación? Para responder a esta interrogante, podemos partir de las principales normas positivas que constituyen el «derecho objetivo» vigente en Chile en esta materia, y que sirven de soporte jurídico a la afirmación de que en Chile se encuentra establecido un Derecho a la Educación. Estas normas son las siguientes:

- a.) El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- b) El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas, del 19 de diciembre de 1966, promulgado como ley de la República de Chile mediante Decreto 326 del año 1989 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y publicado en el Diario Oficial del 27 de mayo de 1989.
- c) Los números 10 y 11 del artículo 19 de la Constitución Política del Estado de 1980.
- d) El artículo 2 de la ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, publicada en el Diario Oficial del 10 de marzo de 1990, conocida como LOCE.

Las tres primeras normas intentan definiciones indirectas de «aquello a lo que se tiene derecho», señalando que la educación «tendrá por objeto» tales y cuales cosas

o debe orientarse hacia tales y cuales otras. Mas, en el artículo 2 de la ley 18.962 encontramos una definición legal de lo que es la Educación:

«La educación es el proceso permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en nuestra identidad nacional, capacitándolas para convivir y participar en forma responsable y activa en la comunidad. La educación es un derecho de todas las personas. Corresponde, preferentemente, a los padres de familia el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho; y en general, a la comunidad, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación. Es también deber del Estado fomentar el desarrollo de la educación en todos los niveles...»

La educación se concreta, de manera socialmente más relevante, en los procesos de enseñanza y aprendizaje que se realizan en instituciones llamadas establecimientos educacionales y que, utilizando la nomenclatura de la ley 18.962, pueden denominarse «enseñanza formal regular». Dichos procesos se caracterizan por su estructura científica, su entrega sistemática y su constitución por niveles. Por tanto, desde ésta perspectiva se puede decir que el «contenido específico» del derecho a la educación consiste en que cada titular de este derecho pueda recibir, de parte de un establecimiento educacional del nivel que corresponda, una prestación de servicios educacionales de una calidad aceptable, que contribuya a su proceso de desarrollo personal permanente y a su inserción positiva en las diferentes dimensiones de la vida social. La calidad aludida es medible en los valores, conocimientos y destrezas que los «educandos» puedan adquirir. De aquí se puede deducir que se ve **afectada** la obtención progresiva del «bien jurídico» denominado educación en los siguientes casos:

- a) En forma directa por imposibilidad injustificada de acceso a un establecimiento educacional.
- b) En forma indirecta, estando dentro de un establecimiento educacional, por:
  - b.1. Ausencia de trasmisión y cultivo de valores o por propuestas o imposiciones de valores distorsionados o erróneos.
  - b.2. Entrega de conocimientos insuficientes o no pertinentes.**
  - b.3. No trasmisión y cultivo de destrezas socialmente relevantes y necesarias o entrega de destrezas inútiles.

#### **4. TITULARES DEL DERECHO A LA EDUCACION**

Los titulares del derecho a obtener educación son las familias del país. En primer lugar los padres, porque en cuanto ciudadanos del país tienen derecho a que sus hijos, en la medida en que puedan ser sujetos de prestaciones de servicios educacionales y de acuerdo a sus posibilidades económicas, sean admitidos y mantenidos en el establecimiento que ellos elijan o consideren mejor. En segundo lugar, los niños y jóvenes que son los beneficiados directos del convenio que su familia celebra con la dirección del respectivo establecimiento. Es de suma importancia entender que el ejercicio del derecho a la educación, en cuanto facultad de estos titulares, no debe pensarse exclusivamente desde la individualidad de cada titular o desde la situación de un grupo de titulares y tampoco debe pretender presentarse como un derecho absoluto. El pensarlo reduccionalmente desde la o las situaciones particulares tiende a conducir a absolutizaciones absurdas. En un ordenamiento jurídico democrático, el ejercicio de todo derecho tiene sus límites en el ejercicio de otros derechos igualmente legítimos. En este caso, el ejercicio del derecho a la educación de un educando y su familia se encuentra limitado, en primer lugar por el ejercicio del mismo derecho por parte de otros educandos y sus familias, y en segundo lugar por el derecho de organizar y administrar establecimientos educacionales que tienen las direcciones de todos los establecimientos educacionales del país, particulares y municipales.

#### **5. ALGO ACERCA DE LO RELATIVO DE ESTE DERECHO**

Para que los titulares de este derecho puedan ejercerlo, los educandos deben ser «sujetos aptos» para recibir las prestaciones educacionales que el respectivo establecimiento proporciona. Todo proceso de enseñanza y aprendizaje de un grupo de educandos denominado «curso», supone apoyos y esfuerzos de adaptación a lo que es un término medio aceptable para seguir la marcha escolar al ritmo de dicho «curso», ya que por regla general, los educandos van manifestando o experimentando diversas desadaptaciones. Es de la esencia del quehacer docente el detectar estas situaciones y aplicar los métodos pedagógicos que cada profesor considere más adecuados en concordancia con el Proyecto Educativo del establecimiento, o realizar oportunamente las derivaciones a los profesionales que corresponda cuando se haga evidente que la desadaptación debe ser abordada con el concurso o a través de métodos y procedimientos de otras disciplinas. Es profesionalmente cuestionable la derivación sin esfuerzo pedagógico previo; pero tampoco pueden considerarse acertadas las incursiones indebidas en asuntos que corresponden a otro tipo de profesionales. Es clave entonces atinar para realizar los esfuerzos, las derivaciones y las complementaciones que cada caso requiera, y hacerlo bien es la característica de un buen docente. Esta decisión es especialmente complicada cuando se concluye



que el educando no puede seguir en el curso y en el establecimiento debido a que su desadaptación no es manejable por el plantel y la mantención del afectado perjudica el desarrollo de los otros educandos. Estas decisiones deben estar radicadas en las direcciones de los establecimientos, y tienen que ser adoptadas después de escuchar a los profesores que están directamente a cargo del afectado y ser debidamente informadas y explicadas a los padres.

Corresponde a la dirección de cada establecimiento decidir, en cada caso concreto, si es posible la armonización de diferentes ejercicios de derechos a la educación en el mismo plantel o si no lo es. En este sentido, el ejercicio del derecho a la educación es relativo, no en cuanto a que sea de poca importancia, sino porque las posibilidades de su ejercicio concreto son siempre «circunstanciadas» y «referidas» a la posibilidad de ejercicio de otros derechos. Estas decisiones no deben quedar sujetas a intervenciones o revisiones de funcionarios del Ministerio de Educación, porque constituyen la esencia de la administración educacional propiamente tal, la cual, en nuestro ordenamiento jurídico, se encuentra radicada en las direcciones de cada plantel y no en el Ministerio. Esto no solo es lo legalmente correcto, sino que es además la mejor manera de respetar la autonomía profesional de los procesos educativos. Este Ministerio debe esforzarse por proporcionar elementos técnicos que contribuyan a una mejor toma de dichas decisiones; pero no debe pretender intervenir en la decisión misma de cada caso.

Es cierto que el N° 10 del artículo 19 de la Constitución señala que «corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este **derecho**», pero hay que tener presente que la acción del Estado en educación no se agota en el Ministerio de Educación, el cual es sólo una de las Secretarías del Poder Ejecutivo, que es uno de los denominados tres «poderes» del Estado. ¿Se pueden equivocar los docentes que adoptan estas decisiones?. Por supuesto que sí, pero en la vida siempre existe una dimensión de riesgo que un buen ejercicio profesional disminuye al mínimo posible. A veces a los médicos se les mueren los pacientes, los abogados pierden los juicios y se caen algunos puentes calculados y construidos por ingenieros. Lo mismo pasa con el ejercicio de la profesión docente, y quizás en esto se encuentre lo medular de su profesionalidad. ¿Se pueden tomar estas decisiones por «deshacerse» de alumnos problema sin mayor esfuerzo para mantener una imagen de un plantel? Por supuesto que sí, pero en casos de expulsiones los apoderados tienen las siguientes acciones: pedir a la misma dirección reconsideración de la medida, recurrir de protección ante la Corte de Apelaciones por afectarse el derecho de propiedad al infringir el contrato de prestación de servicios celebrado, o demandar civilmente indemnización de perjuicios por incumplimiento de contrato. En el caso de no renovación de matrícula, que es diferente al de la expulsión, se justifica porque el contrato de servicios educacionales se celebra solamente por un año y no todo el nivel o por los dos niveles

educativos. Debido a esto, solamente existen derechos adquiridos respecto del año en curso, y la renovación de la matrícula para el próximo año constituye una «mera expectativa» para ambas partes. Esto ha sido establecido por reiterados fallos de los Tribunales de Justicia y se fundamenta en que es absurdo pretender coartar la libertad de los padres de cambiar a sus hijos de colegio cuando lo deseen y la libertad de los establecimientos de decidir a quiénes van a prestar los servicios educacionales que ofrecen.

En mi opinión, no es adecuado ni educativo que existan establecimientos donde los alumnos ingresan y tanto ellos como sus familias perciban que, aunque hagan lo que hagan o aunque no hagan los mínimos que deberían hacer, igual seguirán como alumnos del plantel. La garantía pública de garantizar acceso a este derecho no puede ser entendida como una carga a un establecimiento determinado, y menos como una carga indeterminada a todo evento. No debe perderse de vista en ningún momento que los establecimientos educacionales no son ni tienen por qué ser instituciones sanitarias, clínicas psiquiátricas, centros de readaptación social, cárceles de menores, u otro tipo de instituciones. Son pura y simplemente entidades «educacionales», que operan en el ámbito de la pedagogía, para cumplir su fin social específico.

## **6. ALGUNAS PROPOSICIONES DE SOLUCIÓN**

Coherentemente con lo planteado, propongo lo siguiente:

- 6.1. Que el Ministerio de Educación, en todas sus iniciativas legislativas y en la implementación de programas específicos, adopte todas las medidas necesarias para fortalecer la capacidad de gestión y decisión de los directores de los establecimientos educacionales, especialmente en el sector municipal, porque ésta es la instancia más adecuada para resolver acerca de casos concretos de ejercicio del derecho a la educación.
- 6.2. Que se clarifique y publicite la naturaleza contractual de la relación existente entre las familias y las direcciones de los colegios, con derechos y deberes recíprocos, y que este aspecto que rige a la educación particular opere también en lo municipal. El Ministerio debería mantener un servicio de información y asesoría permanente a las familias y a las direcciones de los establecimientos, para que estos ejercieran sus derechos y cumplieran con sus obligaciones, y tiendan a solucionar los problemas y conflictos por sí mismos.
- 6.3. Que en los casos concretos en que un conflicto entre una familia y la dirección de un colegio sobre esta materia fuera llevado a tribunales, que

en la tramitación de la causa se requiera un informe técnico del Ministerio de Educación, bajo la modalidad del informe de peritos indicado en los artículos 409 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

- 6.4. El derecho a la educación no se encuentra protegido por la acción procesal denominada recurso de protección; pero no es necesario hacer el esfuerzo de reformar la Constitución para estos efectos, ya que el contrato de prestación de servicios educacionales concede derechos adquiridos concretos a la familia, sobre los cuales ésta tiene un derecho de propiedad, el cual sí se encuentra protegido por el recurso de protección.
- 6.5. Que el Ministerio de Educación desarrolle una mayor capacidad de supervisión técnico-pedagógica para ofrecer en forma permanente una buena asesoría que contribuya a mejorar la calidad de la toma de decisiones en casos en que se pueda ver afectado o limitado el ejercicio del derecho a la educación.
- 6.6. Que el Ministerio de Educación estudie, en coordinación con los Ministerios de Salud, Justicia y Trabajo, algunas situaciones residuales de jóvenes que queden sin cobertura entre el sistema educacional y otros sistemas.

Las soluciones propuestas son coherentes con una línea de pensamiento que redefine el rol del Estado en educación y el del Ministerio de Educación tanto dentro del Estado como en el contexto social. La implementación de soluciones como las propuestas requiere dejar atrás las soluciones reglamentistas inherentes a las concepciones funcionarias del quehacer educacional, para lograr una nueva presencia del Ministerio, la cual sería mucho más provechosa para la sociedad a la cual el Estado debe servir y garantizaría un mejor ejercicio futuro del derecho a la educación.

## HACIA UNA CULTURA ESCOLAR DE LA EQUIDAD

**Cecilia Jara**

Coordinadora Nacional del P-900

MINEDUC

La pregunta que se nos hace en esta reunión se relaciona con la educación, las desigualdades que el sistema escolar nos presenta y cómo generar una cultura que se haga cargo de superar esas desigualdades. Lo primero es establecer y asumir que hay en la educación diferencias que tienen que ver con el acceso y diferencias que tienen que ver con calidad de la educación. Al establecer ambas tenemos que identificar las poblaciones vulnerables, focalizar la atención y proponer desde el sistema escolar mecanismos de compensación para obtener resultados iguales con todos los niños.

La tarea del sector educativo sólo es efectiva si la transferencia de recursos orientados a la atención de los niños de los sectores más pobres significa desarrollo y competencias efectivas que la permitan incorporarse al desarrollo tecnológico, competir con igualdad y participar en los procesos de decisión pública. La calidad del producto de la experiencia educativa —es decir los aprendizajes— es central en una política educativa que se haga cargo de una estrategia global que combata la pobreza. En la educación de los niños de sectores pobres es fundamental, por tanto, lograr el manejo efectivo de competencias, como el conocimiento y dominio del lenguaje.

La educación para unos tiene un valor del orden de los \$70 mil pesos mensuales; para otros baja de los \$7 mil. Pero también existe un valor simbólico que se expresa en motivación y expectativas respecto a la capacidad de aprender de los niños de familias pobres.

El tema de la pobreza se manifiesta como una inserción precaria o con un alto riesgo de exclusión frente a varios dominios que determinan la calidad de vida de las personas. Y un punto que tiene que ver con la calidad de vida, está referido al sistema escolar; cómo se expresa y cuáles son los elementos de la cultura escolar que están influyendo en estas exclusiones.

Por una parte hay exclusión por una desvalorización del entorno cultural del niño, de la cultura del niño, de la cultura popular, por sobre una cultura dominante. Hay una marginación en términos de ingreso al sistema: los déficit con que los niños ingresan al sistema escolar son desigualdades que se van arrastrando si no tenemos políticas compensatorias. El tiempo de permanencia en la escuela no garantiza un resultado efectivo. Además, los contenidos entregados en las escuelas de los sectores más pobres son distintos y hacen diferencias significativas al terminar los ciclos de cada uno de los niveles.

En la mañana veíamos que es frecuente – y yo creo que va a ser tema de la discusión que tendremos a continuación – ver cómo en los barrios y en las poblaciones podemos identificar escuelas que reciben a estos niños marginados, marginados del conocimiento, marginados de los aprendizajes y marginados por las posibilidades económicas que tienen sus familias.

Hay algunos puntos de quiebre que surgen cuando **intervenimos** en esta cultura de la equidad. Son puntos de quiebre que vienen a marcar diferencias significativas en el proceso de transmisión. Uno es el manejo inercial del sistema escolar, entendido como el tiempo acreditable, tiempo que los niños están en la escuela para la enseñanza básica. En algunos son 9 años, en otros 10, pero el tiempo y la certificación versus esfuerzos adicionales que tienen que hacer los distintos agentes educativos para lograr conocimientos y saberes en los niños.

Sabemos que la educación en los sectores más pobres es más difícil, por las condiciones que los niños traen al inicio del ciclo escolar y, también, por las pocas compensaciones que se les pueden ir dando durante el tiempo que permanecen en el sistema. La igualdad de oportunidades se expresa, entonces, en las posibilidades de ingreso y permanencia en el sistema versus la igualdad de resultados.

Tenemos un 97% de cobertura en la Educación Básica. Sin embargo el año 88 los resultados del Simce nos mostraban en los sectores más pobres un logro de 44%. Si nosotros entendemos que no sólo es un derecho acceder a los establecimientos educacionales, sino que adquirir allí conocimiento, destrezas y lograr objetivos mínimos, estamos en una situación evidente de discriminación negativa.

El primer **acercamiento** del niño a la escuela está marcado por un estigma fuerte sobre sus posibilidades de aprender. Profesores y agentes educativos al interior de las escuelas tienen pocas expectativas respecto de las posibilidades que ese niño tiene. No hay situaciones de igualdad al ingreso al sistema, ni en términos de los capitales con que los niños ingresan, ni tampoco a las expectativas con las cuales son recibidos. Y esos son los puntos que tenemos que enfrentar.

Es responsabilidad del Estado generar mecanismos para superar estas situaciones. La educación no es sólo un bien individual, no es sólo una ganancia o un beneficio para una persona, para el niño que accede o para su familia, sino que también debe ser considerado como un bien social.

La educación genera una serie de externalidades positivas que no siempre se distribuyen entre los pobres, pero que sí han sido elementos centrales para la conformación del Estado: la expansión de la ciudadanía y los avances en la modernización. Frente a esas externalidades es que el Estado tiene que resguardar el ejercicio del derecho de la Educación, no sólo como permanencia en el sistema sino que también y, sobre todo, respecto a los conocimientos, destrezas y habilidades que los niños deben adquirir mientras están en el sistema escolar.

Al Ministerio y al Estado corresponde, por una parte, entregar apoyo técnico para superar estas situaciones de ingreso y de manejo de los conocimientos al interior de la escuela. Por otra, tiene que asignar recursos diferenciales, recursos en forma de aportes económicos y materiales, que permitan romper los círculos de pobreza. No podemos pensar que con una educación de \$ 70 mil versus otra de \$ 10 mil, se pueden generar resultados similares.

También es importante reasignar recursos en términos de conocimientos y posibilidades de lograr aprendizajes. La situación que nosotros vemos es que, en general, los profesores que ganan menos, los profesores que tienen menos experiencia, se encuentran en las escuelas de los sectores más pobres. En tanto los profesores mejor calificados, con mayor éxito en los resultados de aprendizaje de los niños, están en los colegios que atienden a los sectores altos de la población.

Es preciso buscar mecanismos para reasignar los recursos de manera que podamos efectivamente compensar las desigualdades del ingreso de los niños, con mejores profesores y mejores condiciones para desarrollar el proceso educativo, en las escuelas que más lo necesitan.

El Ministerio de Educación ha impulsado este último tiempo una serie de proyectos para mejorar la Calidad y que tienen mucho sentido en términos de discriminación positiva. Quiero poner en este círculo algunos elementos que tienen que ver con la cultura y que han estado reflejados en estos proyectos. Lo primero es que las políticas de discriminación positiva que ha impulsado el Ministerio, no siempre han sido bienvenidas cuando se indentifican los sectores vulnerables con escuelas que no logran aprendizajes, que se indentican con los sectores más pobres. Cuando se decide focalizar allí las acciones que significan incrementos de recursos y apoyo diferenciado, se entiende a veces como premio a lo malo. Hay también un estigma fuerte que pesa en los sectores pobres y en los sectores vulnerables en términos de aprendizaje: les incomoda reconocerse en esa condición. No podemos avanzar en una política de discriminación positiva si no reconocemos y no miramos nuestras deficiencias y nuestras desigualdades. Pero no sólo tenemos que reconocer y asumir las desigualdades, sino que también tenemos que tener un compromiso con acciones compensatorias.

Las escuelas de los sectores más pobres tienen peores rendimientos y sabemos que la escuela le está demandando a esas familias una serie de requerimientos que no pueden dar. No quiero entrar en los temas que tienen que ver con el proceso, pero en general tenemos estas escuelas ubicadas en sectores marginales, sectores excluidos de redes de apoyo, sectores donde las familias no tienen posibilidades, sectores donde los jóvenes están dando vueltas en las calles no sintiéndose útiles.

En el Ministerio de Educación hemos tenido programas que tienden a entregar el apoyo que la escuela requiere y que la comunidad o la familia no puede dar. El

Sistema de Supervisión y las Asesorías Técnicas del Ministerio están al servicio de quienes más lo necesitan y no tienen condiciones de lograrlos en otras instancias. No son, ni debieran ser para todos, ya que no tenemos las condiciones materiales y físicas para hacerlo.

La focalización de atención a las escuelas y niños de los grupos más vulnerables de la sociedad ha sido un rasgo distintivo de la política educacional de estos últimos años. Los esfuerzos de focalización tienen que ver, también, con las posibilidades que los niños tienen de continuar su aprendizaje más allá de los espacios escolares. En las escuelas de sectores populares se hace necesario garantizar un tiempo mayor de exposición a los aprendizajes. Sabemos que las demandas que en este sentido se le hacen a la familia no siempre son factibles. Para superar esto debemos generar mecanismos que permitan que los niños tengan más tiempo de aprendizaje.

Las demandas que le estamos haciendo a las familias para aumentar esos tiempos que la escuela no les da, no siempre se pueden desarrollar. Hay casos de madres que trabajan, cuyos niños deben permanecer solos y a veces expuestos a riesgos.

Les quiero contar de algunas de las experiencias que han sido importantes. Hay una escuela en Peñalolén que, a partir de este diagnóstico, diseñó una Unidad Alternativa. Su labor es hacerse cargo de los niños que tienen más dificultad al interior de la escuela – porque no sólo tenemos diferencias entre las escuelas, sino que también al interior de ella –. Generar esta Unidad Alternativa ha significado que los niños estén más tiempo en la escuela, desarrollando actividades de aprendizaje similares a los Talleres de Aprendizaje en el Programa de las 900 Escuelas. Esa escuela ha logrado muy altos rendimientos y también reconocimiento de la comunidad. Ejemplos como estos nos demuestran que todos los niños pueden aprender.

Por último, creo que hay un tema que tiene que ver con los costos. El Programa de las 900 Escuelas significa un gasto de un 10% de lo que se entrega por subvención anual a nuestras escuelas. Y hemos logrado un 20% más de resultados que las otras escuelas. Me parece que el esfuerzo es mínimo, comparado con los resultados. Lo que debemos tener es voluntad y ánimo para entender que la pobreza la superamos con políticas de discriminación positiva. Sólo si nos hacemos cargo de las desigualdades, podremos avanzar hacia una sociedad que brinde igualdad de oportunidades para todos.

## UNA PEDAGOGIA DE LA EQUIDAD

**Sra. Johanna Filp**  
Investigadora del CIDE

Ahora nos trasladaremos al escenario mismo en el que se desarrolla la acción: la escuela, el aula, profesores, alumnos y alumnas. En esta ponencia intentaré perfilar posibles líneas de acción, para responder a una pregunta que se ha planteado en forma repetida en este encuentro: ¿cómo lograr igualdad de resultados a partir de diferencias existentes al ingresar a la escuela? Para ello me he basado en una sistematización de resultados de investigaciones llevadas a cabo en Chile y en América Latina, así como en la sistematización de experiencias educativas exitosas que han logrado producir igualdad de resultados en condiciones de extrema pobreza. Me voy a referir a experiencias desarrolladas en Chile, específicamente al «Programa de las 900 escuelas», a la experiencia de «Escuela Nueva» de Colombia y a una experiencia desarrollada en sectores muy pobres en Norte América, llamada «Exitos para Todos»:

En primer lugar, quiero entregar algunos datos que ilustran las diferencias en la preparación para el aprendizaje del lenguaje escrito, observadas en niños de diferentes estratos socio-económicos. Me refiero a este ámbito especial, porque está relacionado con el aprendizaje escolar y con una de las causas principales del fracaso escolar, que es el aprendizaje del Lenguaje Escrito.

En comparación con el alumnado de clase media, los niños de estratos socio-económicos bajos están en desventaja para el aprendizaje del lenguaje escrito desde el momento que se sientan por primera vez en su pupitre en la escuela. En la Prueba de Funciones Básicas (que mide apresto para la lecto-escritura) los niños de sectores pobres obtienen un puntaje de 46 sobre 100 y los de clase media, logran 70 sobre 100.

Son escasos o ausentes los libros, revistas y otro material impreso en los hogares en sectores pobres, siendo limitadas las experiencias previas de sensibilización frente al lenguaje escrito. Si en un hogar de clase media el promedio de libros era de 16, en una población marginal era de 3. Se agrega a esto que los niños de sectores pobres tienen una muy reducida exposición a la lectura, al placer de leer, a descubrir que tras la palabra escrita hay todo un mundo que descubrir. Las consecuencias de esto son altas tasas de fracaso en los primeros 2 años de la enseñanza. Un déficit que es acumulativo a lo largo de la historia escolar del niño, puesto que no ha logrado adquirir las herramientas culturales básicas para acceder al conocimiento posterior.

Hemos hablado de algunas de las causas de esta situación. Aquí me referiré solamente a aquellas causas que competen a la escuela y a los profesores. Este foco se debe básicamente a que mi pasión, mi interés ha sido descubrir qué podemos hacer



desde la escuela para hacernos cargo del fracaso escolar y lograr el éxito de los niños de sectores pobres en la línea planteada por Cecilia.

Primero que nada quiero hacer una breve síntesis de lo que han demostrado las investigaciones respecto a cómo la pedagogía y ciertas actitudes pedagógicas pueden contribuir a una discriminación negativa:

1.- Se ha visto que en escuelas de sectores pobres los profesores tienden a bajar sus niveles de exigencia. Un indicador de esto es la sobreestimación del conocimiento reflejado en las notas («inflar» las notas se dice). Desde los inicios niños y niñas se ven enfrentados a un ambiente poco desafiante. Esto, no obstante que los niños tienen interés y capacidad para aprender, tal como se ha visto en las evaluaciones del Programa de las 900 Escuelas.

2.- Un segundo punto se relaciona con el tiempo dedicado a la enseñanza en general. Hemos observado clases, constatando que en algunos casos de un período de 90 minutos, se hacen clases de 20 minutos, ¿por qué? Esto tiene que ver con el tercer punto.

3.- Existe una gran dificultad en el manejo disciplinario, en el manejo de aula, en organizar a los niños para que están listos para aprender.

4.- El desconocimiento por parte de los docentes de la materia que deben transmitir, es otro problema que atenta contra los aprendizajes exitosos de los niños. Al respecto les contaré algo que supe «off the record». Cuando se comenzó a hacer la medición de rendimiento de nuestros escolares, algunas personas aplicaron esas mismas pruebas a un grupo de docentes de básica. Los resultados fueron dramáticos, puesto que los niveles de logro de octavo básico fueron de alrededor del 60%. Esto fue antes de la época del SIMCE, pero me atrevería a pensar que hoy día encontraríamos resultados similares. Me cuesta decir esto, porque aparece como un ataque frontal. Sin embargo, si no somos capaces de ver nuestros problemas, aunque duela, tampoco los resolveremos.

5.- Otra tendencia importante, ya mencionada por Cecilia, tiene que ver con que hay una desvalorización, más o menos conciente, de las experiencias cotidianas de los niños y familias pobres. La consecuencia de esto es que se reducen las interacciones de la maestra con los niños, las peticiones de los niños no son tomadas en cuenta y sus errores son castigados, en vez de corregidos. Una de las grandes diferencias en la interacción pedagógica en las salas de clases, entre los sectores pobres y la clase media, es que no se responde a las ofertas y a las demandas de los niños. Son niños invisibles.

6.- El aislamiento del trabajo docente es otro factor que afecta la calidad de la educación. Los docentes trabajan solos en el aula y esto tiene consecuencias sobre la capacidad de autoobservación y de autoestima. Este punto lo retomaré cuando analicemos experiencias exitosas en sectores pobres. Hemos intentado romper este aislamiento, pidiendo a los profesores que se observen mutuamente. Constataron con sorpresa que idealizaban su práctica, (en realidad esto es parte de la naturaleza humana, todos somos cantantes de ópera, solo en la ducha). Entonces contar con ojo amistoso de colaboración, para mejorar nuestro trabajo profesional, puede tener efectos muy importantes para una apreciación más realista.

Pasemos al lado positivo ¿qué contribuye al éxito? Tenemos buenas noticias: para tener alumnos que aprenden y profesores competentes y contentos no tenemos que hacernos de nuevo, ni competentes, ni hacer grandes revoluciones educativas. Existen buenos profesores que, si ponen en práctica aquello que creen que deben hacer, obtendrán grandes logros de sus alumnos. Estudios en Europa, en Estados Unidos, en América Latina, nos muestran que los buenos profesores hacen cosas muy sencillas:

1.- Primero que nada, tienen metas de aprendizaje definidas y tienen claro que todos sus alumnos van a aprender; y si hay un alumno que no aprende, asume la responsabilidad, no culpando al alumno, la familia o la pobreza.

2.- Dedicar un alto porcentaje de un período de clases a actividades sistemáticas de aprendizaje, dando instrucciones claras, revisando y corrigiendo.

3.- Mandar tareas para la casa, tareas cortas que son revisadas al día siguiente.

4.- No tienen problemas en el manejo disciplinario, básicamente porque tienen claridad respecto de la meta de aprendizaje y porque diseñan actividades que convocan la creatividad de los niños.

Para finalizar, haré un muy breve resumen de lo que nos enseñen las experiencias exitosas de distintas partes del mundo. Se trata de una experiencia desarrollada en Estados Unidos de Norte América, en Baltimore. Es el proyecto «Exito para Todos», implementado en escuelas muy pobres, que curiosamente presentan problemas muy similares a los que tenemos en nuestro país. También me referiré a «Escuela Nueva» desarrollada en Colombia y al Programa de las 900 Escuelas de Chile.

En Baltimore en el proyecto «Exito para Todos» se planteó como meta principal prevenir el fracaso escolar desde kindergarten. El énfasis está puesto en el aprendizaje del lenguaje escrito y de las matemáticas, teniendo claro que esas son las herramientas con las cuales van a acceder al conocimiento. Los componentes del programa son los siguientes:

a.- Tutoría individual desde el primer mes de clase, para los niños que comienzan a tener dificultades. Están a cargo de profesores de Educación Especial, pero como vamos a ver en Escuela Nueva de Colombia y en el P-900, esta tarea la pueden llevar a cabo alumnos de los cursos superiores o personas jóvenes de la comunidad.

b.- Agrupación temporal por nivel. Durante 90 minutos al día se agrupan los alumnos de Kinder a tercer año básico, según su nivel lector. Cada grupo trabaja con un profesor diferente; después cada niño vuelve a su curso original.

c.- Monitoreo de los avances de los niños cada 2 meses mediante evaluaciones muy sencillas que sirven de incentivo y de información a los profesores, además de ser un incentivo para los niños.

d.- Apoyo a la familia, en diferentes formas. Se trabaja en forma terapéutica con familias con problemas serios; se orienta a los padres en cómo apoyar el aprendizaje de sus hijos; hay un apoyo directo a las familias que tienen problemas o carencias, con sugerencias concretas de cómo la familia puede apoyar a los niños en el trabajo escolar; participación de la familia en un Consejo Escolar constituido por Profesores, Directores, Miembros de la Comunidad y de distintas Instituciones.

En el Programa de las 900 Escuelas se repiten varias de estas ideas fuerza, pero aquí el énfasis está en aprender a leer y escribir y matemáticas en los primeros años. Algunas características más específicas son las siguientes:

a.- Aumento del tiempo de permanencia en la escuela de alumnos de tercero y cuarto año.

b.- Capacitación de profesores.

c.- Capacitación de monitores de la comunidad encargados de pequeños grupos de alumnos de tercero y cuarto.

d.- Equipamiento con bibliotecas de aula.

Brevemente, para respetar el tiempo, haré algunas referencias a Escuela Nueva. Nuevamente se repiten varios componentes y características señaladas en las otras experiencias. Escuela Nueva plantea que los aprendizajes de los niños son responsabilidad de la escuela y de la comunidad. Se refieren a que la educación es tarea de todos. También aquí encontramos el foco en los aprendizajes de los niños, la capacitación de los profesores y la posibilidad de encuentros en microcentros para romper el aislamiento de los profesores. Este también es uno de los componentes importantes del Programa 900 Escuelas, porque la capacitación se da por grupos de escuelas. Encontramos trabajo grupal de los niños en sus aprendizajes, tutoría de uno a uno de alumnos con atrasos por los alumnos mayores.

Proponen una estrategia de promoción por módulo, que permite una mayor flexibilidad en los sectores rurales. Los alumnos aprueban módulos, no años. Así, si por alguna razón se ausentan, pueden retomar su aprendizaje en el último nivel aprobado.

En síntesis, las experiencias orientadas a lograr igualdad de resultados en sectores pobres, muestran lo siguiente:

- los aprendizajes de los niños son el foco y la meta primordial
- la escuela se responsabiliza por el logro exitoso de las metas de aprendizaje
- los aprendizajes tienen sentido para la vida de los niños
- se rompe el aislamiento docente a través de dos mecanismos: un tiempo específico asignado para el trabajo en equipo con otros profesores y reunión de grupos de profesores de distintas escuelas
- se rompe el aislamiento de la escuela a través de un trabajo en conjunto con la familia y la comunidad
- profesionalización y dignificación de los profesores a través de la capacitación.

Quisiera terminar con una pequeña «Post Data» que tiene que ver con los grupos que se discriminan. En nuestro trabajo en escuelas de sectores pobres, nos encontrábamos usualmente con familias populares, comprometidas con la educación de sus hijos, con un sentido de pertenencia a la población, familias con proyecto de vida para ellos y sus hijos. Hoy en día estamos encontrando situaciones que nos preocupan mucho. Se trata de familias que se han «bajado» de la sociedad, han soltado el interés por la vida, nada importa y a nadie le importa. Sus hijos van a la escuela, no molestan, porque también de alguna manera han cerrado sus ventanas a la vida y han cortado la luz. Estas situaciones están surgiendo cada vez más. Se habla de «pobreza dura». Para mí es la desesperanza, la depresión, la soledad. Tenemos que empezar a fijarnos en esas familias y en esos grupos y desarrollar estrategias que van más en una línea de reintegración, de sanación, de reconstitución de confianza.

Muchas gracias.

# CONTRIBUCION DE LA EDUCACION PARTICULAR AL DERECHO A LA EDUCACION

**Mons. Faustino Huidobro**  
Vicario para la Educación  
Arzobispado de Santiago

## 1. UNA CONSTATAACION HISTORICA

Antes de que la educación fuera tarea prioritaria de los Estados, ya existía la educación particular, especialmente la educación religiosa confesional.

## 2. PRINCIPIOS DOCTRINALES

Lo anterior, porque la educación particular parte del principio de que la educación, antes que un deber del Estado, es un derecho de las personas.

a) Dice el Concilio Vaticano II, en el Documento Gravissimum Educationis N° 1, en que se refiere a la educación:

**«Todos los hombres, de cualquier raza, condición y edad, por poseer la dignidad de persona, tienen derecho inalienable a una educación que corresponda al propio fin, al propio carácter al diferente sexo, y acomodada a la cultura y a las tradiciones patrias, y, al mismo tiempo, abierta a las relaciones fraternas con otros pueblos, para fomentar en la tierra la unidad verdadera y la paz.»**

b) Este alto principio se debe cristalizar en una educación verdadera auténtica y plena. En efecto existe el permanente peligro de entregar sí una educación, pero no una verdadera educación. Hoy se dice que no basta la cantidad, sino que hay que lograr la calidad. Según la Iglesia Católica estos son los elementos de una verdadera educación:

- la formación de las personas en orden a su fin último;
- en orden al bien de la sociedad;
- desarrollando armónicamente las condiciones físicas, morales e intelectuales;
- adquiriendo progresivamente el sentido de la responsabilidad y de la libertad;
- incluyendo una adecuada, positiva y prudente educación sexual;
- teniendo en cuenta el aprecio y la adhesión a los valores morales;
- invitando a conocer y amar a Dios.

**3.** La creación del derecho a la educación y la encarnación del concepto de una educación integral, postulada por la Iglesia, y, en general, por la educación particular, históricamente encontró serios problemas en el esquema de Estado Docente.

**4.** En efecto, el Estado Docente, por naturaleza, preconiza una educación igualitaria y universal, valóricamente neutra, que, si bien se fundamenta en principios válidos, no recoge la pluralidad cultural, étnica y religiosa de una sociedad.

Esto se complica aún más cuando el mismo Estado, que se reconoce como docente y que legisla en consecuencia, es además el administrador casi monopolístico de la educación. La Educación particular, en este contexto, en un principio fue seriamente obstaculizada, posteriormente tolerada aunque discriminada, finalmente acreditada en condiciones análogas a la oficial o estatal.

**5.** El espacio en que se moverá la educación particular, más que una benévola concesión, fue fruto de una lucha y una conquista. Gracias a este tesón perseverante se mantuvo enarbolada la bandera del derecho plural a la educación. En otras palabras, la educación particular y católica contribuyó positivamente a que los padres de familia tuvieran proyectos educativos alternativos, incluso en los momentos más álgidos de dominio del Estado Docente.

**6.** Es necesario reconocer que, quizás por la enconada lucha por la sobrevivencia en los estrechos márgenes permitidos, la educación particular perdió de vista su rol social y fue derivando a un servicio de las élites. Esto ha generado una percepción, todavía vigente, de un antagonismo entre educación pública y privada. Por lo mismo, hay que recuperar el sentido y rol de la iniciativa social que está a la base de gran parte de la educación particular y confesional.

**7.** Por otro lado, al tener la educación particular un proyecto educativo más específico y definido, más en relación con las demandas formativas de los padres de familia, ha podido a lo largo del tiempo y, en general, mostrar índices de éxito y calidad mayores en relación a otros proyectos más indefinidos y más abiertos y plurales.

**8.** También es justo reconocer que la educación particular, por su calidad, recibe una mayor demanda, lo que hace que se vea obligada a afinar los criterios de selección, admisión y permanencia, como un medio para ajustar la demanda a las reales posibilidades de la oferta. En este sentido es necesario dejar de manifiesto que «distinguir» no siempre equivale a «discriminar».

9. En otras palabras, en la educación particular puede entrar en conflicto el derecho universal a la educación con otros derechos, como el de fundación, organización y gestión, así como los que provienen de los valores familiares, tradiciones y creencias de determinados grupos humanos.

10. Hay que tener presente que, por lo general, algunas de las llamadas «discriminaciones» que se dan en la enseñanza particular, se deben más a «exigencias» de los padres de familia que a propuestas que dimanen del marco de referencia del proyecto educativo del colegio. Por lo demás, no sólo discrimina la educación particular. Una educación mala o mediocre también discrimina, pues aleja a los padres de esa opción. Exigencias de altos promedios también es una forma de discriminar, y esta situación también se da en algunos establecimientos de gestión municipal.

11. Los hechos particulares y coyunturales no pueden amagar la efectiva contribución que ha hecho la educación particular al sistema educacional chileno, tanto en el cambio desde un Estado Docente a un Estado subsidiario y preocupado de la educación de todos, como en el reconocimiento constitucional de crear y administrar centros educativos basados en proyectos alternativos.

12. Más allá de los problemas de ayer y de hoy, es un hecho incuestionable que actualmente, gracias a la perseverancia de la educación particular, un millón de alumnos se educa en colegios particulares, y que la mayor parte de ellos lo hacen con recursos públicos, que es otra manera concreta de constatar un efectivo ejercicio de la libertad de educación, que amplía el derecho a la educación.

### 13. ALGUNOS COMPROMISOS

- a) La educación particular seguirá aportando cantidad y calidad al sistema educacional chileno, así como la posibilidad de elección de Proyectos Educativos alternativos por parte de los padres de familia. Esto en el convencimiento que mientras haya educación particular se está ampliando el ejercicio del derecho a la educación.
- b) Puede aportar su experiencia en cuanto a un peculiar estilo de gestión, clima organizacional, proyectos educativos válidos y pertinentes, elementos todos que redundan en un real acceso a una educación integral y de calidad.
- c) La educación puede volcar su experiencia y capacidad también en proyectos educativos dirigidos a grupos de alumnos excluidos y marginados. Para lo cual habría que cambiar algunas reglas del juego:

- Modificar la actual asignación de la subvención por asistencia, ya que provoca la exclusión de repitentes, desertores, cimarreros o con problemas conductuales. Por otro lado, los colegios subvencionados necesitan de una buena imagen para atraer y retener matrícula, de otro modo baja la presencia y con ello la subvención.

- Sumar al actual sistema de Unidad de Subvención Educativa otros aportes en relación al grupo de alumnos carenciados, que incentiven a los particulares a colaborar en escuelas rurales, centros de capacitación técnica, de rehabilitación de drogadictos y de otras conductas desviadas. De lo contrario será sólo el Estado el que tenga que hacerse cargo de escuelas de mayor complejidad social.

- Financiar también proyectos educativos alternativos de iniciativa social y articular mediante comodatos o créditos blandos.

- d) Por otro lado, la educación particular también demanda un cambio en la «cultura escolar», que se presenta como masificante y estática, planificada para la atención a grupos homogéneos de alumnos. Se ve como necesario una escuela más flexible y más pertinente a la realidad plural y compleja de la sociedad y juventud de hoy. Esto sin perder nunca de vista el objetivo primordial de la escuela, que es el educar y no el hacerse cargo de todas las situaciones anómalas que se generan al interior de la sociedad contemporánea. En este sentido urge replantearse el sentido y la pertinencia de la educación media, a fin de que sea más receptiva de la cambiante realidad juvenil y de la demanda social que actualmente es muy diferente.
- e) Por último, es conveniente tener muy en cuenta que la problemática de este encuentro, así como, en general, la compleja realidad de la educación, no se va a componer por el simple expediente administrativo. Hay que volver a dar un voto de confianza a la escuela como institución válida de educación y formación, a los profesionales de la educación, a los padres de familia y a las instituciones intermedias de la sociedad.



## DESCENTRALIZACION, AUTONOMIA ADMINISTRATIVA Y DERECHO A LA EDUCACION

**Raúl Allard Neumann**  
Ex Subsecretario de Educación

El tema de cómo se concilian los derechos de los sostenedores que administran escuelas, con el derecho a la educación, mirado desde el punto de vista del alumno, con una regulación adecuada, en un sistema que admite la gestión municipal y la de particulares es realmente complejo. En este cuadro, también tiene importantes responsabilidades el Estado. A su vez, la Constitución garantiza una amplia libertad de enseñanza y la legislación educacional acierta la variedad de opciones. Este es un valor positivo que enriquece el sistema, a la vez que aumenta su complejidad.

Un país que quiere acceder a la modernidad tiene que procurar que, dentro de su institucionalidad educacional pueda llegar a un equilibrio entre el derecho a la educación del estudiante y su familia, el derecho del sostenedor a gestionar su establecimiento y la facultad reguladora del Estado que asegure el ejercicio del derecho y de dicha libertad en términos de bien común.

En general, creo que el sistema permite un mayor equilibrio entre los derechos de todos los involucrados en el proceso y la gestión educativa. Creo que son posibles una equidad y una racionalidad, quizás un poco mayores que las planteadas por otro expositor en el curso de este debate, asegurando plenamente la libertad de enseñanza, que considero un pilar fundamental.

Algunas reflexiones iniciales. El derecho a la educación está claramente establecido en la Constitución y no sólo en el Art. 19, también en el Art. 1°. También está definida en términos amplios la libertad de enseñanza, principio muy esencial para una educación abierta, diversa, con pluralidad de opciones. Además, está claramente especificada la responsabilidad del Estado de fomentar la educación en todos los niveles y de asegurar a la familia su derecho a elegir la educación que quiere para sus hijos. Finalmente, el artículo 1° de la Constitución señala la responsabilidad de la familia, lo que es fundamental y le da responsabilidades al Estado en materias de bien común.

Hubo una época en Chile en que fue difícil llegar a un equilibrio en esta materia. Durante mucho tiempo primó una concepción de Estado Docente bastante absoluto; luego vino un período en el gobierno anterior en que primó una tendencia a desconfiar de la capacidad reguladora del Estado. Creo que ahora estamos en un período más normal, más despejado, en que podemos llegar a armonizar estos intereses.

En algunos niveles el Estado actúa en forma directa. Posee y administra —vía Junta Nacional de Jardines Infantiles, por ejemplo— salas cunas y jardines infantiles; tiene 14 universidades. En el caso de los niveles de enseñanza básica y media, actúa indirectamente, subsidiando establecimientos municipales y particulares, (con excepción de 70 liceos técnico-profesionales de propiedad fiscal que en el Ministerio ha entregado en administración a corporaciones vinculadas al mundo empresarial).

Sin embargo esto no es lo esencial. Lo importante y en esto coincido plenamente con otros expositores, es que todos los que ejercen o imparten educación —sobre todo aquellos que reciben aportes del Estado— ejercen una función pública.

La función pública de educar es asumida por una pluralidad de actores diversos, públicos y privados. La sociedad confía en todos ellos y el Estado moderno entrega a un organismo como el Ministerio de Educación funciones de orientación, de desarrollo de políticas, de supervisión, de inspección, normativas y de evaluación.

Desde el punto de vista del alumno, son los padres quienes eligen el establecimiento en que ha de educarse. Es importante en este caso, para que se esté en condiciones de elegir un establecimiento que le convenga al hijo —sobre todo con las grandes desigualdades y la segmentación social que existen a pesar de los esfuerzos desplegados para revertirla— que haya una importante educación gratuita o que se acerque mucho a la gratuidad, bien financiada y de calidad.

En Chile la educación es de calidad desigual y va a seguir siendo así, por algunos años, a pesar de que la brecha tiende a disminuir. Lo importante es que hay una sociedad que le asigna una alta importancia a la educación. Siempre se la dio, pero ahora hay un consenso del "rol central" de la educación en el mundo actual superior al que se le atribuía hace 20 o 30 años atrás.

El Gobierno actual en que me tocó participar asumió la tarea de incrementar y focalizar sus recursos. Con un criterio de distribución igualitaria, por una parte, haciendo más fuerte la Unidad de Subvención Educativa (USE) y con reajuste automático cada vez que hay un reajuste general para los empleados públicos. Y por otra parte, se focalizaron recursos por medio de programas como el P-900 y el MECE orientados fundamentalmente a mejorar la educación de los sectores más necesitados.

Esta es una sociedad compleja, con empleos más tecnificados, una economía más abierta. Como consecuencia, quien no obtiene desde temprano las herramientas necesarias para la vida, va a quedar en una desventaja posiblemente mayor que antes,

en que había más empleos para los cuales se podía aprender en forma consuetudinaria, por la mera práctica. Pero estos son cada vez menos.

Para encuadrar estos tres parámetros de manera adecuada es necesario armonizar la libertad de enseñanza, el derecho a la educación y la responsabilidad del Estado de fomentar la educación en todos los niveles. De manera tal que un ejercicio demasiado amplio del derecho no viole el acceso a la libre gestión, ni impida el adecuado fomento del sector. Así como, por otra parte, no se anule el derecho por falta de oportunidades adecuadas, o por un ejercicio tan amplio de la libertad de enseñanza que lo impide en la realidad concreta. Hay que evitar también que la acción del Estado sea tal, por la vía del fomento, que ahogue la libertad y controle demasiado el ejercicio del derecho.

Me pidieron explicar por qué vías lograrlo. No es fácil encontrarlas, aunque creo que la sociedad chilena está en condiciones de buscar una reglamentación adecuada.

El problema no es teórico. Se presenta a los administradores de la educación. No se resuelve en el terreno de la formulación de los principios. Sería absurdo iniciar discusiones sobre la posible aclaración o modificación constitucional de derechos tan fundamentales como el derecho a la educación o la libertad de enseñanza. Creo que la solución se da en el nivel de la aplicación de los principios, los cuales deben ser interpretados de una manera flexible y racional de modo que los distintos elementos se conjuguen armónicamente.

Hay tres vías para conciliar estos tres parámetros. Las políticas públicas, la autoregulación —por la vía principalmente del proyecto educativo, idea novedosa y positiva que ha traído la Iglesia a la educación chilena— y la vía judicial, a la cual un anterior expositor dejó prácticamente como la vía única a la cual un padre que ve imposibilitado el derecho a su hijo a continuar estudiando en determinado establecimiento, eventualmente puede recurrir.

Realmente, y lo digo como un principio general, creo que la sociedad chilena no se merece eso. Debemos llegar a un sistema tal en que un Estado moderno, y no impositivo en su sistema educativo pueda llegar a dar solución a los eventuales problemas que surjan. Veo eso mucho más sano educacionalmente, que el obligar a los padres de familia a que litigue. Creo que debe haber un esfuerzo para resolver el problema con políticas públicas adecuadas y manteniendo como lo fundamental la autorregulación del establecimiento con base en su reglamento interno y proyecto educativo.

Creo sí que hay un margen para las políticas públicas. La intervención del Poder Judicial debiera ser realmente la última instancia. Antes debiera confiarse en un Ministerio de Educación, normativo y orientador dentro de un Estado reformado y moderno.

Dentro de estas políticas públicas ¿cuáles son los mecanismos?. El Ministerio actúa por medio de una batería amplia de instrumentos según sea la naturaleza de la situación o del problema. La ley orgánica, ley simple, reglamentos, decretos y resoluciones, proyectos y programas, instructivos, publicaciones, comunicados y formas diversas que tiene el Ministerio para orientar a la opinión pública, e incluso convocar a la discusión de los temas en un Seminario como éste.

Creo que durante un período muy largo se tuvo una reacción frente a un estatismo exagerado. Se descentralizó durante el gobierno anterior por variados motivos. Entre esos motivos, no el único, no hay duda que había una justa crítica al sistema anterior excesivamente centralizado. Así, entonces, creció la educación privada hasta llegar a ser un tercio del sistema; hay dos tercios de educación Municipal, y el ministerio financia a la educación subvencionada (el 93% del total del sistema) pero no administra establecimientos en forma directa. Creo que eso está bien y creo que debemos esforzarnos para, a través de distintas normas, ir haciendo más viable el sistema de educación, sobre todo el municipalizado.

Sí considero que un Estado tan descentralizado – que es propietario solamente de 70 liceos y los tiene dados en administración—debería tener algunas facultades reguladoras mayores que las que tiene ahora. Es decir, si no tiene la propiedad del establecimiento y tampoco facultades reguladoras del derecho a la educación, creo que difícilmente Chile va a tener el sistema adecuado para mejorar su educación a futuro con criterios de equidad.

Hay que ver qué tipo de facultades reguladoras, con qué estilo y en qué forma. El problema no radica solamente en la relación entre el Ministerio y la educación particular subvencionada, sino también, entre el Ministerio y la educación municipal. Recuerdo que cuando yo llegué a la Subsecretaría en 1990 había dentro de los funcionarios del Ministerio una mayor tradición de entenderse con un sostenedor particular subvencionado que con un director de administración municipal, quien aparecía como la persona que estaba asumiendo funciones que tradicionalmente le habían correspondido en la educación pública, al Ministerio.

Existía la costumbre de muchas décadas de tratar con la Iglesia y se respetaba su obra educadora. Pero el jefe del Departamento de Administración Educacional Municipal, DAEM, era un funcionario con el cual no había tradición de diálogo administrativo o técnico por cuanto la municipalización apareció en buena medida como algo impuesto desde arriba y no como un nuevo arreglo de poder consultado o negociado con las distintas instancias involucradas. Yo creo que se ha avanzado en ese aspecto y ha influido mucho la democratización de los municipios. Ahora hay una relación mas fructífera. Paralelamente se han actualizado las normativas y el estilo de la supervisión y la inspección que realiza el Ministerio dándoles un carácter

más sustantivo, de asesoría técnica y evaluación y no una cosa formalista basada en el "chequeo" del cumplimiento de determinados requisitos.

Para analizar los distintos tipos de situaciones y sus vías de solución, me remito a lo dicho por la asesora del Ministro Sra. María de la Luz Silva quién abordó el problema de las adolescentes embarazadas. Evidentemente para posibilitarles continuar estudiando en el mismo establecimiento, el Ministerio tenía que intervenir. Se hizo una circular. Se interpretó que no se podía hacer algo más imperativo que eso, pero la circular ha tenido un efecto importante. Luego, se quería que el alumno con SIDA no quedara necesariamente fuera del establecimiento. Se analizó también qué tipo de instrumento podía usar el Ministerio y el Ministro Arrate decidió enviar una carta firmada por Ministro y Subsecretario planteando el problema. Vimos que esa carta sí que era totalmente constitucional y posiblemente también lo eran otros medios.

También está el problema de la expulsión de alumnos por problemas conductuales. Creo que es posible usar la facultad reglamentaria del Presidente de la República o una circular o instructivo ministerial, para tratar de llegar a una especie de reglamento marco consensuado entre el Ministerio, los Municipios a través de su representante, la Iglesia, las agrupaciones de colegios particulares subvencionados. Un reglamento que no sea como el reglamento 3.755 del año 70, que estaba pensado por un Ministerio que era dueño de todos los liceos.

Creo que debe tratarse de una normativa muy flexible de otro tipo. ¿Qué es lo que le queda actualmente al padre que considera que a su hijo le vulneraron su derecho, ya sea en un colegio particular o municipal? Si se considera que la matrícula es un contrato, podría pedir el cumplimiento del contrato o una indemnización de perjuicios. Los juicios ordinarios duran más de 5 años. Evidentemente no es la vía. Otra vía es el recurso de protección, que es claramente procedente para la libertad de enseñanza, pero no procede para el derecho a la educación. Quizás no debiera ser así, pero en la Constitución está claro y eso no se puede cambiar. La realidad es que los fallos no sientan una doctrina uniforme y así como hay fallos que protegen las facultades del sostenedor también hay sentencias que dicen que la expulsión de un alumno a mediados del año escolar vulnera el derecho del padre a elegir la educación de su hijo.

Creo que en vez de esta vía judicial casi única, sería más sano para el desarrollo futuro una circular o normativa con grandes criterios sobre faltas y tipos de sanciones dentro de lo cual se puedan mover municipios y colegios particulares subvencionados, al redactar sus reglamentos internos.

Además, aún sin cambios de normativa, los Jefes de Departamentos Provinciales de Educación o los Seremis podrían analizar con los sostenedores los reglamentos internos que aparezcan los más adecuados y que pudieran servir de modelos. Otro mecanismo sería el de establecer que en caso de medidas disciplinarias expulsivas un período en el cual el Jefe del Departamento Provincial de Educación pueda ejercer sus buenos oficios. Aunque esa instancia no tenga efecto obligatorio puede significar una mínima institucionalización. Y si el caso llega a la vía judicial por lo menos podría haber el antecedente de un esfuerzo de solución a nivel administrativo.